



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

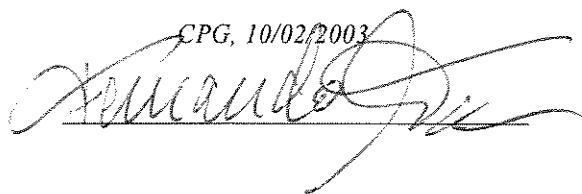
i

O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO NO BRASIL DESDE A LEI 9613/98

Gerson Luis Romantini

Dissertação de Mestrado apresentada
ao Instituto de Economia da UNICAMP
para obtenção do título de Mestre em
Ciências Econômicas, sob a orientação
do Prof. Dr. Fernando Nogueira da
Costa.

*Este exemplar corresponde ao original da
dissertação defendida por Gerson Luis
Romantini em 10/02/2003 e orientada pelo
Prof. Dr. Fernando Nogueira da Costa.*

CPG, 10/02/2003


Campinas, 2003

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

UNIDADE	Be
Nº CHAMADA	UNICAMP
	R662d
V	EX
TOMBO BCI	51952
PROC.	124/03
C	D
PREÇO	R\$ 11,00
DATA	29/04/03
Nº CPD	

ii

CM00182825-6

BIB ID 289843

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

R662d Romantini, Gerson Luis.
O desenvolvimento institucional do combate à lavagem de dinheiro no Brasil desde a lei 9613/98 / Gerson Luis Romantini. – Campinas, SP : [s.n.], 2003.

Orientador: Fernando Nogueira da Costa.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

1. Lavagem de dinheiro. 2. Crime organizado – Investigação - Brasil. 3. Direito penal – Brasil. I. Costa, Fernando Nogueira da.
II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.
III. Título.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1	11
1. O CRIME ORGANIZADO E A LAVAGEM DE DINHEIRO	11
2. O FINANCIAMENTO DO TERRORISMO	13
3. CARACTERÍSTICAS DA LAVAGEM DE DINHEIRO	15
3.1. ETAPAS	15
3.2. TIPOLOGIAS	17
3.3. INDICADORES MAIS FREQUENTEMENTE OBSERVADOS	22
3.4. AS DEZ “LEIS” BÁSICAS DOS ESQUEMAS DE LAVAGEM	24
3.5. TENDÊNCIAS	25
4. RACIONALIDADE DOS AGENTES	33
5. A MAGNITUDE DOS FLUXOS DE DINHEIRO LAVADO	35
6. OS EFEITOS ECONÔMICOS DA LAVAGEM DE DINHEIRO	38
CAPÍTULO 2	47
7. MARCOS HISTÓRICOS	47
8. RISCOS BANCÁRIOS E O PAPEL DA AUTORIDADE DE SUPERVISÃO	49
8.1. RISCOS BANCÁRIOS	49
8.2. O PAPEL DO SUPERVISOR BANCÁRIO	56
9. FATF – <i>FINANCIAL ACTION TASK FORCE</i>	62
10. GRUPOS REGIONAIS DO ESTILO DO FATF	66
11. AS UNIDADES DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA – FIU	67
12. O GRUPO DE EGMONT	70
13. CENTROS FINANCEIROS <i>OFFSHORE</i> E “PARAÍSO FISCAIS”	71
14. PAÍSES E TERRITÓRIOS NÃO-COOPERANTES	74
CAPÍTULO 3	79
15. INSTITUCIONALIZAÇÃO DO COMBATE À LAVAGEM NO BRASIL	79
16. MAGNITUDE DA LAVAGEM DE DINHEIRO NO PAÍS	83
17. A LEI 9.613/98	85
18. CRIMES ANTECEDENTES	86
19. SONEGAÇÃO FISCAL	90
20. REGIME ADMINISTRATIVO DE COMBATE À LAVAGEM	93

20.1.	PESSOAS OBRIGADAS	95
20.2.	RESPONSABILIDADES LEGAIS.....	95
20.3.	SANÇÕES.....	99
20.4.	COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS E REGULAMENTAÇÃO INFRALEGAL.....	100
21.	SIGILO BANCÁRIO.....	100
22.	COAF.....	104
22.1.	ATRIBUIÇÕES.....	104
22.2.	ESTRUTURA	107
22.3.	ENTRADA NO GRUPO DE EGMONT	108
22.4.	RELACIONAMENTO COM O EXTERIOR.....	109
23.	AÇÕES DOS ÓRGÃOS INTEGRANTES DO COAF	110
24.	INGRESSO DO BRASIL NO FATF	118
25.	PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NO GAFISUD.....	119
26.	RELACIONAMENTO DO BRASIL COM “PARAÍSO FISCAIS”	119
27.	AS CONTAS CC-5	120
28.	AValiação DOS PROGRESSOS INSTITUCIONAIS DO BRASIL.....	122
28.1.	A PERCEPÇÃO EXTERNA.....	123
28.2.	A GERAÇÃO DE COMUNICAÇÕES DE TRANSAÇÕES SUSPEITAS.....	124
28.3.	O TRATAMENTO DADO ÀS COMUNICAÇÕES REALIZADAS	124
	CONCLUSÃO	129
	BIBLIOGRAFIA.....	143
	TABELA DE SIGLAS	151
	APÊNDICES	155
1.	O MODELO DE WALKER.....	155
2.	AS QUARENTA RECOMENDAÇÕES	161
3.	AS OITO RECOMENDAÇÕES ESPECIAIS	162
4.	PAÍSES E TERRITÓRIOS NÃO-COOPERANTES – CRITÉRIOS	163
5.	ATRIBUIÇÃO DE NOTAS AOS PAÍSES EM RELAÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO	164
6.	POLÍTICA <i>KNOW YOUR CUSTOMER</i> – KYC.....	166
	ANEXOS	169
1.	QUARENTA RECOMENDAÇÕES DO FATF – TEXTO INTEGRAL.....	169
2.	OITO RECOMENDAÇÕES ESPECIAIS DO FATF – TEXTO INTEGRAL.....	184

3. PAÍSES E TERRITÓRIOS NÃO-COOPERANTES – CRITÉRIOS – TEXTO INTEGRAL	184
TABELAS	189
1. <i>RANKING</i> DA ATRATIVIDADE À LAVAGEM DE DINHEIRO – MODELO DE WALKER.....	189
2. ORIGEM DO DINHEIRO LAVADO – MODELO DE WALKER	190
3. DESTINO DO DINHEIRO LAVADO – MODELO DE WALKER	191
4. COMPOSIÇÃO DO FATF	192
5. COMPOSIÇÃO DO GAFIAP.....	193
6. COMPOSIÇÃO DO GAFIC.....	194
7. COMPOSIÇÃO DO COMITÊ PC-R-EV.....	195
8. COMPOSIÇÃO DO GALDLSA	196
9. COMPOSIÇÃO DO GAFISUD	196
10. PAÍSES COM UNIDADES DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA.....	197
11. PROCESSO DE AVALIAÇÃO MÚTUA DOS MEMBROS DO FATF (1992- 1999)	198
12. “PARAÍSO FISCAIS” E CENTROS <i>OFFSHORE</i>	199
13. CARACTERÍSTICAS DOS CENTROS FINANCEIROS <i>OFFSHORE</i>	200
14. LISTAS DE PAÍSES E TERRITÓRIOS NÃO-COOPERANTES	204
15. JURISDIÇÃO DAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.....	205
16. REGULAMENTAÇÃO DA LEI Nº 9.613/98.....	206
17. INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO NO BRASIL – ESTOQUES.....	207
18. CAPITAIS BRASILEIROS NO EXTERIOR – ESTOQUES	208
19. INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO NO BRASIL – SINTÉTICO – ESTOQUES.....	209
20. CAPITAIS BRASILEIROS NO EXTERIOR – SINTÉTICO – ESTOQUES	209
21. INQUÉRITOS POLICIAIS – POLÍCIA FEDERAL – LEI 9.613/98	209
22. INTERCÂMBIO DE INFORMAÇÕES COM AS FIUS E AUTORIDADES ESTRANGEIRAS	209
23. DENÚNCIAS RECEBIDAS PELO COAF – POR ORIGEM	210
24. PEDIDOS DE INFORMAÇÕES AO COAF – POR ORIGEM.....	210
25. COMUNICAÇÕES DE OPERAÇÕES SUSPEITAS – POR SETORES ECONÔMICOS.....	210
26. CASOS DE LAVAGEM DE DINHEIRO DIRECIONADOS PELO COAF	211
27. COMUNICAÇÕES DE TRANSAÇÕES SUSPEITAS NOS MEMBROS DO FATF (1992-1999).....	211
28. PERSECUÇÃO CRIMINAL NOS MEMBROS DO FATF (1992-1999).....	213
29. ATRIBUIÇÃO DE NOTAS AOS PAÍSES EM RELAÇÃO ÀS INSTITUIÇÕES ANTILAVAGEM	214
30. DISTRIBUIÇÃO DAS NOTAS ATRIBUÍDAS AOS PAÍSES	220
GRÁFICOS	221
1. INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO NO BRASIL	221

2. CAPITAIS BRASILEIROS NO EXTERIOR – ITENS SELECIONADOS.....	221
3. INQUÉRITOS POLICIAIS – POLÍCIA FEDERAL – LEI 9.613/98.....	222
4. INTERCÂMBIO DE INFORMAÇÕES COM FIUS E AUTORIDADES ESTRANGEIRAS	222
5. DENÚNCIAS RECEBIDAS PELO COAF.....	222
6. PEDIDOS DE INFORMAÇÃO AO COAF	223
7. COMUNICAÇÕES DE TRANSAÇÕES SUSPEITAS	223
8. CASOS DE LAVAGEM DE DINHEIRO REDIRECIONADOS.....	224
9. DISTRIBUIÇÃO DAS NOTAS ATRIBUÍDAS AOS PAÍSES	224
FIGURAS	225
1. FUNCIONAMENTO DE UMA FIU.....	225
2. FUNCIONAMENTO DO COAF.....	225
3. FUNCIONAMENTO DO COAF – ANALÍTICO.....	226

RESUMO

A hipótese de trabalho dessa dissertação é que o aparato institucional brasileiro de prevenção e combate à lavagem de dinheiro está se desenvolvendo de forma convergente ao modelo difundido internacionalmente, principalmente a partir da aprovação da Lei 9.613, de 3 de março de 1998. Inicialmente é feito um estudo de vários elementos relacionados à atividade de lavagem de dinheiro, essenciais para o entendimento do fenômeno. Nesse sentido é realizada uma análise da atividade de lavagem, buscando identificar suas principais características e tendências, sua relação com o crime organizado e com o financiamento do terrorismo, a racionalidade dos agentes lavadores e, principalmente, a forma como essa atividade delituosa afeta a economia. Em seguida procura-se identificar e descrever o modelo antilavagem difundido internacionalmente. Nesse ponto, são abordados, também, temas específicos, tais como a maneira pela qual a lavagem de dinheiro afeta o sistema bancário e, conseqüentemente, como ela se insere nas preocupações das autoridades de supervisão bancária, o papel dos “paraísos fiscais” nos esquemas de lavagem e a forma como os organismos internacionais têm pressionado os países considerados não-cooperantes no sentido de colaborarem com o esforço internacional. Por fim busca-se descrever e analisar o desenvolvimento das instituições brasileiras antilavagem, a fim de compará-las com o padrão internacional. A conclusão da avaliação realizada é que o modelo brasileiro revela um aparente paradoxo. De um lado, a percepção externa dos avanços institucionais do país é bastante positiva, acima da média das demais nações e convergente com os padrões internacionais. No entanto, de outro lado, os resultados concretos do sistema brasileiro são praticamente nulos, a ponto de já ter desencadeado a criação de uma comissão de estudo e revisão do sistema nacional, com representantes de diversos órgãos federais, antes mesmo de qualquer pressão internacional.

Palavras-chave: lavagem de dinheiro, Lei 9.613/98, riscos bancários associados à lavagem, COAF, FATF, GAFI, avaliação das instituições brasileiras antilavagem.

INTRODUÇÃO

A **lavagem de dinheiro** pode ser entendida como o processo através do qual um ou mais agentes procuram ocultar ou dissimular a origem de bens, direitos ou valores oriundos de atividades ilícitas mediante a utilização de operações financeiras ou comerciais, de forma a viabilizar o uso desses ativos sem atrair a atenção da ação repressora do Estado.

Em poucas palavras, a lavagem é a atividade que visa dar uma origem aparentemente lícita a ativos obtidos através do crime.

De acordo com a Organização das Nações Unidas: ‘a lavagem de dinheiro é um componente vital de todo crime que produz resultados financeiros’. Para disfarçar os lucros ilícitos sem comprometer os envolvidos, ela ocorre por meio de um processo dinâmico, cujo propósito principal é reduzir os riscos, pois até que os recursos ilegais sejam desvinculados dos rastros que os conectam ao crime, eles representam um vínculo perigoso para os criminosos.¹

Pode-se encontrar na literatura diversas outras definições do que vem a ser lavagem de dinheiro. No entanto, em sua grande maioria, essas definições têm como base a conduta de dissimular a real origem de ativos obtidos de forma ilícita. “A dissimulação é, portanto, a base para toda operação de lavagem que envolva dinheiro proveniente de um crime antecedente”.²

No Brasil, a atividade de lavagem de recursos de origem ilícita foi tornada crime com a promulgação da Lei Federal nº 9.613, de 3 de março de 1998. Na redação da lei, o legislador pátrio optou por utilizar o vocábulo “lavagem” para designar a conduta penal típica. De acordo com a exposição de motivos do projeto da lei brasileira, uma das opções era levar em conta o resultado da ação para estabelecer a denominação legal da conduta criminosa, como fizeram alguns países que optaram pela expressão “branqueamento de dinheiro” (França, Bélgica, Espanha e Portugal). “Caracterizando-se a conduta pela transformação do dinheiro sujo em dinheiro limpo, pareceu-lhes adequado o uso de vocábulo que denotasse limpeza”³.

A origem da locução “lavagem de dinheiro” decorre da tradição anglo-saxônica que consagrou o uso coloquial da expressão “*money laundering*”, muito embora, nos Estados Unidos, a denominação adotada pela lei tenha sido “*laundering of monetary instruments*”.⁴

Ainda segundo a exposição de motivos do projeto da lei brasileira, a escolha da denominação “lavagem” em vez de “branqueamento” deve-se a duas razões. Em primeiro lugar, ao fato da

¹ COAF (2001b, p. 5).

² COAF (1999a, p. 4).

³ JOBIM *et alii* (1996).

⁴ MAIA (1999, p. 56).

expressão “lavagem de dinheiro” já estar consagrada no glossário das atividades financeiras e na linguagem popular, em função do amplo uso internacional da expressão correspondente em inglês. Em segundo lugar, “a denominação ‘branqueamento’, além de não estar inserida no contexto da linguagem formal ou coloquial em nosso País, sugere a inferência racista do vocábulo, motivando estereis e inoportunas discussões”.⁵

Um dos principais marcos da luta mundial contra a lavagem de dinheiro foi a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes⁶ e de Substâncias Psicotrópicas⁷, aprovada em Viena em 20 de dezembro de 1988 e ratificada pelo Brasil através do Decreto nº 154, de 26 de junho de 1991.

A Convenção de Viena, como ficou conhecida, tinha como objetivo principal o combate ao tráfico de drogas. Entretanto, representou o primeiro grande esforço internacional concreto e abrangente na luta contra a lavagem.

Nota-se que o tráfico de drogas foi o mote inicial do desenvolvimento de um aparato institucional de alcance mundial que se destina a combater a dissimulação de recursos oriundos do crime. Com o tempo, o combate à lavagem passou a englobar recursos obtidos não só através do narcotráfico, mas também de uma ampla gama de crimes de natureza grave, especialmente os de caráter transnacional. No entanto, a produção e a comercialização ilícita de substâncias entorpecentes continua sendo até hoje o principal “empreendimento” criminoso gerador de recursos a serem lavados.

De acordo com estudo⁸ da UNDCP⁹, realizado em 1995, a estimava para o tamanho da “indústria” de entorpecentes era de US\$ 400 bilhões ao ano. O estudo subdividiu o mercado de drogas em quatro grandes segmentos: heroína, cocaína, maconha e drogas sintéticas. Os parâmetros utilizados foram: produção, preços, grau de pureza e consumo. Os dados utilizados para cada parâmetro foram obtidos junto ao governo do EUA e ajustados de acordo com outros dados obtidos em pesquisas da UNDCP ou comunicados a ela, como, por exemplo, a produção de ópio no Afeganistão, as apreensões de maconha e drogas sintéticas no mundo, etc.

⁵ JOBIM *et alii* (1996).

⁶ Substância psicotrópica que provoca costume e conduz a um estado de privação, podendo levar à toxicomania; entorpecente.

⁷ Substância que atua quimicamente sobre o psiquismo, a atividade mental, o comportamento, a percepção etc.

⁸ UNODCCP (1996).

⁹ A UNODCCP (Escritório das Nações Unidas para Controle de Drogas e Prevenção ao Crime) é composto pela UNDCP (*United Nations International Drug Control Programme* – agência da ONU criada especialmente para articular ações de controle de drogas) e o CICP (Centro para Prevenção Internacional ao Crime).

De acordo com esse mesmo estudo – citando dados obtidos do FMI, UNCTAD¹⁰, Organização Mundial do Turismo e da obra “*International Trade Statistics Yearbook 1994*”¹¹ – a “indústria” da droga seria equivalente a aproximadamente 8% do comércio internacional, sendo superada apenas pelo comércio de: (a) produtos químicos e farmacêuticos, (b) alimentos, bebidas e álcool, e (c) petróleo e gás. Por outro lado, o tráfico de drogas seria maior que o comércio internacional de ferro e aço (2,8%), veículos automotores (5,3%), produtos têxteis (7,5%), e turismo.

O consumo de drogas tornou-se um problema para quase todos os países. No entanto, a produção em larga escala ainda permanece concentrada em poucas nações, como nos casos da Colômbia, Peru, Bolívia, Afeganistão, por exemplo.

Os EUA, maior mercado consumidor de drogas, tiveram um papel chave no esforço internacional de criminalização da lavagem de dinheiro nos mais diversos países, bem como no desenvolvimento de um aparato institucional em que todas as nações foram e continuam sendo chamadas a colaborar. Segundo Maia¹², a própria Convenção de Viena foi bastante influenciada pelos paradigmas norte-americanos sobre o tema.

[De acordo com Gilmore,] o tráfico de drogas é sofisticado e complexo. [...] viola não apenas as leis nacionais e convenções internacionais destinadas à sua repressão, mas em muitos outros casos envolve a prática de outras condutas anti-sociais, tais como crime organizado, conspiração, suborno, corrupção e intimidação de funcionários públicos, sonegação fiscal, violações da legislação bancária, transferências ilegais de dinheiro, violações das normas concernentes a importação e exportação, crimes envolvendo armas de fogo e crimes com violência. Narcóticos, nos dias de hoje, são freqüentemente usados no lugar de moeda como meio de troca na aquisição de armas e outras mercadorias contrabandeadas, e algumas poderosas redes de tráfico ganharam virtual controle de certas áreas. Por força de suas profundas conseqüências, o comércio de drogas até mesmo ameaça a integridade e a estabilidade de certos governos. [...]. O volume de transações de divisas e propriedades, especialmente transferências de dinheiro, relacionadas ao tráfico de drogas, cresceu de tal maneira que essas transações afetam a totalidade de algumas economias nacionais. A crescente utilização de complexas estruturas corporativas e intrincadas transações negociais envolvendo bancos, *trust companies*, empresas imobiliárias e outras instituições financeiras, por traficantes e seus associados, trouxe dificuldade adicional à apreensão de ativos originados pelo tráfico de drogas. Em razão das variações nacionais existentes na legislação bancária, fiscal e financeira, traficantes e seus cúmplices podem encontrar brechas legais e rapidamente adaptar seus esquemas de lavagem e técnicas para esconder seus ganhos ilícitos.¹³

A lavagem de dinheiro não é uma atividade ligada a pequenos delitos, mas sim a atividades ilegais de grupos bem organizados. Além do tráfico de drogas, outras atividades criminosas também têm se desenvolvido e gerado grandes somas de recursos ilícitos para a “indústria” da lavagem. Entre elas merecem destaque outras formas de macro-criminalidade como o comércio

¹⁰ Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento.

¹¹ ONU (1995).

¹² MAIA (1999, p. 36).

¹³ GILMORE *apud* MAIA (1999, p. 35-36).

ilegal de armas, incluindo material nuclear, a prostituição, a corrupção, os seqüestros, a extorsão, as fraudes, a agiotagem, o roubo de obras de arte e outros ativos valiosos, e a evasão fiscal em larga escala.

[Os esquemas de lavagem de dinheiro geralmente são engendrados por] profissionais liberais ou técnicos, empresarialmente estabelecidos ou não, diretamente subordinados àquelas organizações ou autônomos, que possuem o saber e a informação e, em particular, dominam as estratégias de escamoteamento, movimentação e aplicação destes ativos 'sujos', com destaque para as técnicas cibernéticas, e conhecem inclusive os artifícios jurídicos necessários à legitimação de sua origem ilícita [...] [A lavagem de dinheiro] passa a ser cada vez mais um segmento terceirizado do mercado de serviços ilegais, proporcionada por especialistas, indivíduos e empresas, não só hábeis em elaborar complexas técnicas de escamoteação da origem ilícita de ativos mas habilitados a fornecer sofisticada assessoria na análise e gerenciamento de riscos e no estabelecimento de retaguarda jurídica para implementação de tais operações.¹⁴

As primeiras leis contra a lavagem de dinheiro criminalizavam apenas a conduta de dissimular a origem dos recursos provenientes do narcotráfico. Essa modalidade de legislação ficou conhecida como de “primeira geração”. As demais condutas criminosas relativas a ativos obtidos ilicitamente permaneciam sob a órbita do crime de receptação.

Em seguida, começou a surgir uma legislação de “segunda geração” que ampliava a relação de crimes geradores de recursos a serem lavados. No entanto, essa relação ampliada de crimes antecedentes restringia-se apenas a uma lista não muito grande de delitos considerados de natureza grave, muitos deles de caráter transnacional, como o tráfico de armas, por exemplo. Foram os casos de Alemanha, Espanha e Portugal.

Por fim, em países como Bélgica, França, Itália, México, Suíça e EUA, os legisladores optaram por um novo tipo de legislação denominada de “terceira geração”, que previa conectar a lavagem de dinheiro a todo e qualquer delito gerador de ativos ilícitos.

O dinheiro “sujo”, depois de lavado, é utilizado muitas vezes em investimentos lícitos. No entanto, é importante destacar que o dinheiro lavado também é utilizado para financiar a expansão do “negócio” criminoso, como a ampliação dos canais de distribuição de drogas, por exemplo.

Os legisladores e os órgãos de repressão ao crime chegaram à conclusão de que deveriam concentrar sua ação também no aspecto financeiro da atividade criminosa. A estratégia é “estrangular” financeiramente o “empreendimento” e chegar mais facilmente aos comandantes dos grupos criminosos, mediante o rastreamento de transações suspeitas.

A lavagem de dinheiro, além de ser um dos modos mais efetivos pelos quais os criminosos

¹⁴ MAIA (1999, p. 13).

podem salvaguardar e promover seus interesses escusos, leva a uma deterioração das relações entre nações. Prejudica o desenvolvimento da economia e afeta, direta ou indiretamente, a estabilidade social, política e econômica dos países. Por outro lado, o crime organizado representa uma séria ameaça à segurança nacional e internacional, bem como aos regimes democráticos.

[Essa ameaça] é uma consequência inevitável das atividades de organizações que negam ao Estado seu legítimo monopólio da violência, que corrompem as instituições estatais, que ameaçam a integridade dos setores financeiros e comerciais da sociedade, e que, rotineiramente, desconsideram ou violam normas e convenções legais e sociais, quer no nível nacional, quer no internacional. O que faz essas formas de comportamento cada vez mais perturbadoras é o fato delas possibilitarem às organizações criminosas acumular um grau de poder e riqueza que rivaliza e, em alguns casos, ultrapassa o possuído pelos governos. Na medida em que estas organizações aprofundam suas raízes nas suas respectivas sociedades, elas caracterizam uma ameaça para ambas, democracia e aplicação da lei.¹⁵

Nesse sentido, o órgão brasileiro de inteligência financeira (COAF) afirma que

a preocupação com o impacto desse crime [lavagem de dinheiro] sobre o sistema financeiro e com sua capacidade de minar a integridade das administrações estatais, debilitando as políticas sociais e econômicas, motivou as autoridades brasileiras a adotarem as primeiras medidas de combate à lavagem de dinheiro.¹⁶

O caso da guerra civil colombiana é um exemplo muito claro de como o poder do crime organizado vem ameaçando as instituições políticas daquele país, infligindo penosos danos econômicos e sociais àquela nação e criando uma situação de difícil solução.

As guerrilhas colombianas e os grupos paramilitares do país mantêm um forte vínculo com o narcotráfico. A partir dos anos 80, o dinheiro da drogas foi o motor que permitiu a esses grupos ganharem impulso e intensificar uma guerra civil de quatro décadas, causando a mortes de milhares de pessoas todos os anos. O envolvimento, com o tráfico, das guerrilhas revolucionárias de esquerda – FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia) e ELN (Exército de Libertação Nacional) – transformou-as de pequenos grupos isolados na selva em exércitos capazes de ameaçar o Estado. Do outro lado do conflito estão os grupos paramilitares, nascidos nos anos 80 dentro do próprio cartel de Medellín, pelas mãos dos irmãos Carlos e Fidel Castaño, então sócios de Pablo Escobar. Fidel Castaño morreu em 1994 em um confronto com as FARC, e Carlos chefia hoje as AUC (Autodefesas Unidas da Colômbia), principal grupo paramilitar do país.¹⁷

¹⁵ WILLIAMS e SAVONA *apud* MAIA (1999, p. 14).

¹⁶ COAF (2001b, p. 5).

¹⁷ “Carlos e seu irmão Fidel faziam parte do cartel de Medellín e participaram do embrião do que foi depois o paramilitarismo. O momento de formação desse grupo aconteceu em 1981, após o seqüestro de uma das filhas do clã Ochoa (família integrante do cartel) [...] (pelo então grupo guerrilheiro M-19, que em 1990 se transformou em partido político). O grupo de traficantes reagiu em bloco para libertá-la, em associação com as forças policiais e com as Forças Armadas. Criaram então o grupo ‘Morte aos

Carlos Castaño vem de uma família e de uma organização por anos dedicada ao narcotráfico. E ele reconhece que está aí a maior parte de seus financiadores. Ou seja, não se deve buscar maiores explicações para a coisa [influência do narcotráfico sobre os grupos paramilitares]. O narcotráfico e os paramilitares ainda têm, infelizmente, muitos nexos com a institucionalidade, com setores das Forças Armadas e da polícia. O próprio Carlos Castaño adquiriu uma grande legitimidade na luta contra Pablo Escobar. Eles ficaram inimigos, e os irmãos Castaño assumiram a luta contra Pablo tanto associados com os organismos policiais colombianos como com os organismos americanos, especialmente a DEA (agência antidrogas). E isso lhes deu um vínculo institucional que eles souberam aproveitar muitíssimo para se fortalecer. [...] É cada vez mais indissociável a questão do narcotráfico e a confrontação armada na Colômbia, porque os cultivos que se quer combater estão nas áreas de controle da guerrilha, e a guerrilha já disse que vai defendê-los militarmente.¹⁸

A história demonstra, segundo o órgão norte-americano de inteligência financeira (FINCEN), que a estabilidade política, a democracia e os mercados livres dependem de sistemas financeiros e comerciais estáveis, saudáveis e honestos. Nenhuma nação está imune aos efeitos da lavagem de dinheiro e nenhum país agindo isoladamente pode efetivamente combater essa atividade criminoso.¹⁹

Nesse sentido, Michel Camdessus, ex-presidente do Fundo Monetário Internacional, fez, em 1998, um importante relato²⁰ da importância da lavagem de dinheiro para o mundo econômico, destacando a grande preocupação do FMI com o problema.

Segundo ele, já em 1996, a lavagem de dinheiro foi reconhecida pelo mais alto comitê de decisão do FMI como um dos mais sérios desafios enfrentados pela comunidade financeira internacional. Ele afirma que a lavagem mina o funcionamento dos mercados, trazendo consequências negativas para o crescimento econômico.

Nesse documento de 1998, Camdessus defende as ações antilavagem recomendadas pelo FATF como elementos cruciais para o adequado funcionamento dos mercados financeiros. Acrescenta ainda que, apesar das dificuldades estatísticas em medir o tamanho do fenômeno, tem se tornado consenso admitir que a lavagem anual de dinheiro representa algo em torno de 2% a 5% do PIB mundial.

Essa escala alcançada pela lavagem de dinheiro traz dois tipos de risco: um prudencial e outro macroeconômico. Mercados e até economias menores podem ser corrompidos e desestabilizados. De acordo com o ex-dirigente, o FMI tem visto evidências disso em países e regiões que abrigam

Sequestradores', que depois, os irmãos Castaño transformaram em um instrumento da luta contra a esquerda e contra as guerrilhas, das quais se fizeram acérrimos inimigos depois que as Farc sequestraram e assassinaram seu pai" (WASSERMANN, 2002).

¹⁸ SALAZAR, A. in WASSERMANN (2002).

¹⁹ FINCEN. Disponível em: <http://www.fincen.gov/int_main.html>. Acesso em: 31 out. 2002.

²⁰ CAMDESSUS (1998).

organizações criminosas em larga escala. No começo, o dinheiro “sujo”, misturado ao dinheiro “bom”, leva o país a prosperar. No entanto, ao final do processo, as consequências negativas são claramente visualizadas, no momento em que a infra-estrutura construída para garantir a integridade dos mercados é perdida.

Mesmo em países que não atingiram esse ponto, as evidências disponíveis sugerem que o impacto da lavagem de dinheiro é grande o suficiente a ponto dos formuladores da política macroeconômica nacional deverem levá-la consideração.

Camdessus afirma também que há evidências que permitem concluir que a atividade de lavagem não leva a uma otimização do crescimento econômico. Alguns outros potenciais impactos da lavagem de dinheiro citados pelo autor são: mudanças inexplicáveis na demanda por moeda, maiores riscos à saúde dos bancos, contaminação de transações financeiras legais, e uma maior volatilidade dos fluxos internacionais de dinheiro e taxas de câmbio, devido a transferências súbitas de ativos entre países.

No entanto, o autor ressalta que essa abordagem econômica das consequências da atividade dos lavadores de dinheiro deve-se à própria natureza financeira do FMI. Cabe destacar que há outras dimensões muito importantes relacionadas à atividade de lavagem, através das quais sérios danos sociais e políticos são infligidos à sociedade.

O ex-dirigente do FMI prossegue afirmando que a globalização dos mercados financeiros é um dos mais importantes desenvolvimentos contemporâneos. No entanto, a globalização implica que as estratégias de prevenção à lavagem devem ser universalmente aplicadas. Todos os países precisam participar de forma efetiva, caso contrário o dinheiro a ser lavado acaba fluindo rapidamente para o ponto mais frágil do sistema.

Camdessus reconhece que resta muito a ser feito, tanto pelo FMI como por outros organismos internacionais. A preocupação com um padrão mínimo de governança tem sido crescentemente incorporada entre as recomendações do Fundo. De acordo com declaração adotada pelo FMI, em setembro de 1996, a promoção de uma boa governança em todos os seus aspectos, incluindo o cumprimento da lei, o aumento da eficiência e responsabilidade do setor público e o combate à corrupção, é um elemento essencial para as economias poderem prosperar. Particularmente em países que têm uma significativa participação de agentes e instituições públicas envolvidas em atividade ilegais, a adoção de políticas antilavagem traz importantes efeitos positivos sobre a qualidade da governança. Nesses países, o FMI tem usado ativamente sua influência para persuadir as autoridades a implementar os necessários passos.

Uma outra área do Fundo que mantém uma íntima relação com a luta contra a lavagem de

dinheiro é a supervisão bancária. O autor dá especial destaque para um dos chamados “princípios essenciais para uma supervisão bancária eficiente”, princípios estes recomendados pelo Comitê de Supervisão Bancária da Basileia em documento publicado em 1997: os supervisores bancários devem determinar que os bancos adotem políticas, práticas e procedimentos, incluindo regras rígidas do tipo “conheça seu cliente” (*Know Your Customer – KYC*), que promovam elevados padrões éticos e profissionais no setor financeiro e previnam a utilização dos bancos, intencionalmente ou não, por elementos criminosos.²¹

Em relação a esse aspecto, é importante mencionar o emblemático caso do BCCI (*Bank for Coordination and Commerce International*), que quebrou em 1991, gerando prejuízos de mais de US\$ 12 bilhões e revelando a maior rede de lavagem de dinheiro conhecida até então, que contou, inclusive, com envolvimento da alta cúpula de administração da instituição. Esse caso gerou uma onda de pânico nos mercados financeiros internacionais e entre as autoridades de supervisão bancária de todos os países afetados pelo escândalo, obrigando-os a reforçar seus regulamentos e instrumentos de fiscalização.²²

²¹ BIS (1997a).

²² “O BCCI foi fundado em 1972, em Luxemburgo, por um banqueiro paquistanês chamado Aga Hassan Abedi. Rapidamente expandiu-se pelo mundo e em meados dos anos 80 tinha filiais em mais de 70 países e um patrimônio em torno de US\$ 20 bilhões. A princípio, o banco foi financiado por dinheiro árabe [...]. Abedi concebeu o BCCI como o paladino do Terceiro Mundo. Entretanto, à proporção que crescia, a instituição foi ganhando fama de ser um banco que oferecia serviço personalizado de primeira classe e tratamento especial para os clientes ricos, fossem ou não do Terceiro Mundo. Com luxuosas agência em todo o mundo, o BCCI ficou conhecido como o tipo de banco no qual pessoas abastadas, aborrecidas com impostos ou que amealharam grandes fortunas com negócios escusos obtinham serviços personalizados e sigilo longe do olhar intrometido dos órgãos fiscalizadores. As filiais controladas do banco estavam instaladas em países que exerciam pouca vigilância sobre bancos e enalteciam as vantagens do sigilo bancário para ricos investidores. A companhia controladora de toda a instituição estava instalada em Luxemburgo e era conhecida como BCCI Holdings S.A. cujas duas empresas principais eram o BCCI S.A. (com sede em Luxemburgo) e o BCCI (Ultramarino) Limited (com sede nas Ilhas Cayman). [...] Em 1986, começaram a circular rumores de que a solvência do BCCI era duvidosa. Outros boatos insinuavam estar o banco envolvido em transações escusas, que incluíam lavagem de dinheiro de drogas, carregamentos de armas e suborno. Alguns observadores do cenário bancário começaram a referir-se ao banco como Banco de Crápulas e Criminosos Internacionais. As atitudes tomadas por vários funcionários da cúpula do banco durante a investigação realizada pela Alfândega sobre a lavagem de dinheiro parecem justificar a alcunha. O banco fez por merecer ainda mais esse nome, por meio de uma série de escândalos que levaram os reguladores de sete países a assumir, em julho de 1991, o controle das operações do BCCI em seus territórios, alegando enormes perdas e fraude generalizada. [...] não há dúvida de que no BCCI havia uma cultura empresarial de sigilo, fraude, trapaça e de não se importar se o dinheiro era ou não proveniente de atividades criminosas. Essa cultura estendia-se aos mais altos níveis do banco e é provável que tenha começado no início dos anos 80. [...] Os nove diretores e outros dois funcionários do banco que foram procurados para a abertura de contas estavam dispostos a ajudar os fiscais disfarçados em transações sigilosas e fraudulentas que contribuiriam para a sonegação de impostos e dariam sigilo e proteção contra investigadores governamentais. Não nos surpreende que essa cultura se estendesse aos mais altos funcionários do banco, que estavam tentando encobrir as perdas por meio de diversas práticas fraudulentas. [...] A cultura de absoluto sigilo e práticas fraudulentas fez do BCCI o caminho natural para traficantes de drogas, negociantes de armas, terroristas, escroques, sonegadores de impostos, ditadores e serviços de informação, todos desejando absoluto sigilo e o poder de transferir os fundos de um país para outro. A questão é que o BCCI de bom grado consentiu em ser usado por essas pessoas para levar o dinheiro à porta da frente. Boa parte da razão para aceitar esse tipo de dinheiro era estar tentando acobertar volumosas perdas com empréstimos e negociações. O BCCI não arquitetou operações de espões, atividades terroristas, quadrilhas de drogas, vendas ilegais de armas ou conluíus para a sonegação de impostos. O fato é que proporcionou um lugar conveniente e propício para elementos envolvidos em uma ampla série de atividades ilegais. Em alguns casos, o banco sabia o que estava por trás do dinheiro. Em outros, ignorava. O banco precisava dos fundos para compensar as perdas. Em todos os casos, o BCCI realmente

Outro tema que o ex-dirigente do Fundo destaca diz respeito aos centros bancários *offshore*. Segundo ele, com a eliminação generalizada dos controles cambiais e o desenvolvimento dos mercados de derivativos, o tradicional papel dos centros financeiros *offshore* tem diminuído. No entanto, a proliferação de pequenos centros *offshore*, oferecendo “serviços” de natureza fiscal e com baixa regulamentação, incluindo sigilo e confidencialidade, é motivo de preocupação. Vários desses centros financeiros possuem reconhecidamente problemas relacionados à lavagem de dinheiro.

Em virtude de todos esses aspectos, Camdessus defende a urgência em desenvolver esforços antilavagem, atacando a atividade criminosa naquilo que considera o seu ponto mais vulnerável: o momento em que o produto do crime entra no sistema financeiro.

Em virtude da necessidade de uma ação conjunta de esforços para combater a lavagem e de vários países não estarem seguindo as recomendações internacionais, já está em funcionamento o primeiro mecanismo de pressão e retaliação da comunidade internacional. Trata-se da lista de países e territórios não-cooperantes do FATF.

Sobre a eficácia desse mecanismo, cabe citar o exemplo da pressão internacional incorrida por um conhecido “paraíso fiscal” europeu: Liechtenstein. O “drama” de seu chefe de Estado, príncipe Hans-Adam II Von und zu Liechtenstein, dono do maior banco do principado, começou em julho de 2000 com a inclusão do país na lista de países e territórios não-cooperantes do FATF. Nos doze meses subseqüentes, as instituições bancárias do principado estagnaram e a Suíça, país vizinho, viveu situação inversa. Os ativos do maior banco privado suíço, o Julius Baer, cresceram 46% no período. Dobrando-se às pressões internacionais, o príncipe deu andamento às reformas exigidas pela comunidade internacional e, como resultado, o nome do país foi excluído da lista em junho de 2001.²³

Tendo em vista o rápido panorama acima mostrado, cabe destacar que **a hipótese de trabalho dessa dissertação é que o aparato institucional brasileiro de prevenção e combate à lavagem de dinheiro está se desenvolvendo de forma convergente ao modelo difundido pelos organismos internacionais.**

O trabalho é estruturado em três capítulos. O primeiro deles é dedicado ao estudo de vários elementos relacionados à lavagem de dinheiro, essenciais para o entendimento do fenômeno e

não se importava com a origem do dinheiro. A lavagem de lucros provenientes de drogas é uma coisa relativamente fácil quando uma instituição bancária como o BCCI e muitos de seus principais funcionários dão plena colaboração à atividade de lavagem” (POWIS, 1993, p. 207-257).

²³ AGUIAR (2001).

para o desenvolvimento dos dois capítulos seguintes. Nele é realizada uma análise da atividade de lavagem, buscando identificar sua relação com o crime organizado e com o financiamento do terrorismo, suas principais características e tendências, a racionalidade dos agentes lavadores e, principalmente, a forma como essa atividade delituosa afeta a economia.

Em seguida, no segundo capítulo, o objetivo é identificar e descrever o modelo antilavagem difundido internacionalmente. Busca-se apresentar as principais instituições que o constituam. São abordados, também, temas específicos, tais como a maneira pela qual a lavagem de dinheiro afeta o sistema bancário e, conseqüentemente, como ela se insere nas preocupações das autoridades de supervisão bancária, o papel dos “paraísos fiscais” nos esquemas de lavagem e a forma como os organismos internacionais têm pressionado os países considerados não-cooperantes no sentido de colaborarem com o esforço internacional.

O terceiro capítulo é dedicado a descrever e, em seguida, a analisar o desenvolvimento das instituições brasileiras antilavagem, a fim de compará-las com o padrão internacional. A conclusão da avaliação realizada é que o modelo brasileiro revela um aparente paradoxo. De um lado, a percepção externa dos avanços institucionais do país é bastante positiva, acima da média das demais nações e convergente com os padrões internacionais. No entanto, de outro lado, os resultados concretos do sistema brasileiro são praticamente nulos, a ponto de já ter desencadeado a criação de uma comissão de estudo e revisão do problema, com representantes de diversos órgãos federais, antes mesmo de qualquer pressão internacional.

Por fim, cabe mencionar que os casos concretos utilizados para exemplificar diversos aspectos tratados ao longo da dissertação foram amplamente divulgados na mídia. O objetivo de citá-los foi apenas didático. Em nenhum momento houve a pretensão de fazer qualquer juízo de valor sobre a veracidade dos fatos, até porque não houve, até agora, nenhuma condenação em definitivo no Brasil em relação ao crime de lavagem de dinheiro. A constituição é bastante clara nesse sentido: “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória” (CF, art. 5º, inciso LVII).

CAPÍTULO 1

1. O CRIME ORGANIZADO E A LAVAGEM DE DINHEIRO

De acordo com a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional²⁴, uma “organização criminosa” pode ser definida como um grupo de três ou mais pessoas, que age com o objetivo de cometer um ou mais crimes graves, a fim de obter, direta ou indiretamente, benefícios financeiros ou materiais.

Ainda segundo essa convenção, “crime grave” é a conduta que constitui uma ofensa cuja pena máxima seja de no mínimo quatro anos de privação de liberdade. “Grupo organizado” deve ser entendido como um grupo de pessoas que não seja constituído de forma imediata e aleatória para o cometimento de uma ofensa. Apesar disso, o grupo criminoso não necessita ter papéis formalmente definidos para seus membros, continuidade da associação e nem uma estrutura desenvolvida.

A Convenção contra o Crime Organizado Transnacional identifica com clareza o objetivo fundamental de uma organização criminosa: a obtenção de “benefícios financeiros e materiais”. Esse é o ponto-chave para entender a relação entre a lavagem de dinheiro e o crime organizado.

As organizações criminosas procuram investir em “empreendimentos ilegais” que gerem altas taxas de retorno, como o tráfico de drogas e de armas. Os riscos desses empreendimentos costumam ser altos. No entanto, a rentabilidade do negócio compensa os riscos assumidos. Além dos riscos inerentes a qualquer atividade empresarial, a organização criminosa se depara com pelo menos um risco a mais: a ação repressora do Estado.

As atividades do crime organizado, em regra, geram muito mais renda do que os proprietários do “empreendimento” desejam gastar no curto prazo. Surge um excedente a ser acumulado ao longo do tempo, já considerado os eventuais gastos com estilos de vida luxuosos. Através desse processo de acumulação, o criminoso espera poder usufruir desses recursos no futuro ou reinvesti-los na própria atividade criminosa ou até mesmo numa atividade lícita.

A lavagem de dinheiro desempenha um importante papel exatamente nessa etapa do processo. Os ativos obtidos pelo agente criminoso em seu “empreendimento” só terão valor se foram reconhecidos e aceitos socialmente. Se os demais agentes econômicos se recusarem ou não puderem aceitar esses ativos de origem ilícita em suas transações econômicas, o criminoso terá

²⁴ ONU (2000).

falhado em seu “empreendimento”, mesmo não sendo descoberto pela justiça.

No entanto, os demais agentes econômicos só irão recusar os ativos de origem ilícita se houver algum tipo de proibição legal ou em respeito a determinados valores morais. Mas, mesmo que os agentes estejam dispostos a seguir as normas legais e morais que os impedem de receber ou adquirir ativos de origem criminosa em suas transações econômicas, restará ainda um problema fundamental: como saber se a origem do bem transacionado é lícita ou não.

Em função disso, as recomendações internacionais de prevenção e combate à lavagem de dinheiro se destinam basicamente a determinados tipos de pessoas físicas e jurídicas, com destaque para empresas do setor financeiro. Esses seriam os agentes econômicos em melhores condições de verificar a legitimidade da origem dos ativos transacionados. Entre as principais obrigações impostas às empresas do setor financeiro estão o cumprimento da política “conheça seu cliente” (*Know Your Customer* – KYC) e a comunicação de transações suspeitas às autoridades competentes.

A lavagem de dinheiro é justamente a atividade que dá uma origem aparentemente lícita aos recursos obtidos ilicitamente pelo agente criminoso. Dissimulando a origem dos bens, direitos e outros valores obtidos ilegitimamente, o criminoso poderá acumular ativos reconhecidos socialmente, ao mesmo tempo em que minimiza o risco de perdê-los em decorrência da atividade repressora do Estado. Tendo sucesso nesse processo, evita também sofrer outras consequências de caráter penal.

Logo, a lavagem de dinheiro é uma importante atividade de suporte ao crime organizado, na medida que possibilita ao empreendimento criminoso validar socialmente os recursos obtidos de forma ilícita. Com o dinheiro “limpo” a organização financia mais facilmente o capital de giro do seu “negócio”, bem como as futuras expansões, garantindo a sobrevivência e a ampliação do “empreendimento”. Além disso, a lavagem permite alcançar o objetivo último da atividade criminosa organizada: acumular riqueza.

Em geral, os indivíduos que realizam a lavagem de dinheiro não são os mesmos que praticam a atividade criminosa, fonte dos recursos ilícitos. A lavagem de dinheiro, principalmente em sua modalidade internacional, é conduzida por especialistas familiarizados com o funcionamento dos mercados internacionais de capitais, capazes de determinar os riscos do “negócio” e explorar as diferenças nos controles e regulamentações entre os países.

É importante estabelecer algumas diferenças entre a lavagem de dinheiro doméstica e a lavagem internacional. A lavagem doméstica é realizada dentro do próprio país em que o empreendimento criminoso se desenvolveu. Além de ser, em geral, menos sofisticada, os eventuais efeitos danosos

da atividade, bem como do “empreendimento” criminoso gerador dos recursos ilícitos, sobre a economia e a sociedade, ficam restritos àquele país, tornando-se basicamente um assunto de interesse doméstico.

Já a lavagem internacional de dinheiro envolve países que não aqueles em que a atividade criminosa principal se transcorreu. Em função das facilidades trazidas pelo processo de globalização e integração dos mercados financeiros, bem como do avanço da tecnologia da informação, o lavador procura aproveitar-se dos diferenciais de regulamentação e de controles entre as diversas nações do mundo, para dar vazão aos recursos em busca de uma nova identidade.

É essa última modalidade de lavagem que causa maiores preocupações à comunidade internacional, uma vez que pode trazer consequências danosas para outros países além daquele em que se desenvolve a atividade criminosa geradora dos recursos ilícitos.

Por fim, a lavagem pode ser entendida ela própria como uma modalidade de crime organizado, especialmente quando se trata da lavagem internacional de dinheiro. Em consonância com esse entendimento, a ONU prevê expressamente a lavagem como uma modalidade desse tipo de crime no art. 5º da Convenção contra o Crime Organizado Transnacional.²⁵

2. O FINANCIAMENTO DO TERRORISMO

Os atentados de 11 de setembro de 2001 nos EUA trouxeram um impacto importante em relação aos esforços internacionais na luta contra a lavagem de dinheiro. Sensibilizada pela gravidade dos acontecimentos e pela pressão norte-americana, a comunidade internacional tem tentado utilizar, para combater o terrorismo, a estrutura institucional que vêm sendo desenvolvida há mais de uma década para combater a lavagem de dinheiro.

Nesse sentido, diversos países passaram a incluir o tema “combate ao financiamento ao terrorismo” em seus programas nacionais de combate e prevenção à lavagem de dinheiro. Em reunião extraordinária ocorrida em Washington D.C., entre 29 e 30 de outubro de 2001, o FATF, principal órgão internacional de promoção de políticas contra a lavagem de dinheiro, ampliou o escopo de sua atuação, para tratar também do combate ao financiamento do terrorismo.

No entanto, existem diferenças significativas entre esses dois tipos de atividades criminosas que precisam ser entendidas, na medida que trazem consequências em termos de tipos de políticas de

²⁵ ONU (2000).

combate a serem implementadas.

O terrorismo possui características específicas em função das razões que motivam a ação de seus agentes. O tráfico de drogas, assim como as demais modalidades do crime organizado, é motivado basicamente pelos lucros obtidos com o empreendimento criminoso. Já os grupos terroristas buscam, em geral, objetivos diferentes, tais como publicidade e variados tipos de dividendos políticos. O lucro não é uma meta *per si* dessa atividade ilícita.

O financiamento ao terrorismo também difere da lavagem de dinheiro convencional. Enquanto a lavagem pressupõe recursos necessariamente obtidos através de atividades criminosas, os grupos e as ações terroristas são financiados muitas vezes por recursos oriundos de atividades legítimas, através de doações e empreendimentos empresariais legais.

No entanto, o dinheiro do terrorismo também pode ter origem em atividades criminosas, tais como o tráfico de armas e de drogas. Mesmo assim, o financiamento ao terrorismo ainda se diferencia da lavagem de dinheiro, na medida em que os recursos obtidos pelos terroristas tendem a ser gastos completamente na compra dos bens e serviços necessários a suas ações. Já na lavagem de dinheiro, o objetivo não é gastar os recursos, mas sim acumulá-los, dando-lhes uma aparência de legitimidade para que possam ser usados futuramente pelos seus proprietários sem despertar a ação repressora das autoridades públicas.

É importante notar também que há uma nítida diferença lógico-temporal entre o financiamento ao terrorismo e a lavagem de dinheiro. O financiamento ao terrorismo ocorre antes da conduta criminosa principal, que é a própria ação terrorista. Já na lavagem de dinheiro, a “limpeza” dos recursos ilícitos ocorre depois da conduta criminosa principal, que é o crime que deu origem ao dinheiro ilícito. Na primeira situação, o financiamento do terrorismo é um pressuposto da atividade criminosa principal. Já na segunda, a lavagem é uma decorrência.

Boa parte dos recursos que financiam os grupos terroristas não provém de atividades ilegais. Ela é obtida através de donativos recebidos de pessoas físicas, entidades sem fins lucrativos, instituições religiosas, empresas que atuam em atividades legítimas e até de certos governos. Vários desses donativos são feitos por pessoas e entidades que desconhecem a verdadeira destinação dada aos recursos por elas doados.

Normalmente, as típicas ações de terrorismo requerem pequenas somas de recursos para serem implementadas. Estima-se que os ataques terroristas de 11 de setembro custaram “apenas” algo

em torno de US\$ 500 mil.²⁶

Em função dos pequenos valores envolvidos e da origem dos recursos, o combate ao financiamento do terrorismo tende a ser uma tarefa mais difícil que a investigação da lavagem dos fundos do crime organizado. Muitas organizações criminosas montam esquemas bem sucedidos de lavagem de dinheiro. No entanto, as atividades criminosas em si, que geram os lucros ilícitos, continuam vulneráveis à ação repressora estatal.

Em contraste, por requererem poucos recursos financeiros e o dinheiro que as financia ter muitas vezes uma origem legítima, as atividades terroristas tendem a ser mais difíceis de serem combatidas pela via financeira. Além disso, a execução de uma ação terrorista tende a ser pontual, enquanto o crime organizado depende de “atividades empresarias” que se prolongam no tempo.

3. CARACTERÍSTICAS DA LAVAGEM DE DINHEIRO

3.1. ETAPAS²⁷

A lavagem de dinheiro é um processo dinâmico composto por uma sucessão lógica de transações financeiras e/ou comerciais que objetiva dar um caráter de legitimidade aos lucros obtidos através de meios ilícitos. Em regra, os recursos oriundos de atividades criminosas necessitam trilhar uma série de passos a fim de serem “limpos”.

Convencionou-se subdividir, para fins analíticos e didáticos, o processo de lavagem de dinheiro em três grandes etapas: “*placement*”, “*layering*” e “*integration*”. A Unidade de Inteligência Financeira do Brasil (COAF) traduziu esses termos para: colocação, ocultação e integração, respectivamente.

Na **primeira etapa** do processo de lavagem (“colocação”), também chamada de “conversão” por alguns autores, após a captação e concentração dos ativos oriundos da atividade delituosa, o lavador de dinheiro busca distanciar o agente que praticou o crime do produto ilícito por ele obtido. O lavador tenta romper o elo direto que vincula o agente com o delito por ele cometido, buscando inserir esses ativos no sistema econômico formal.

É nessa etapa que o dinheiro “sujo” está mais vulnerável à detecção e ao confisco. Em geral, na

²⁶ USDS (2002).

²⁷ COAF (1999a, p.11-12), MAIA (1999, p.37-40), CERVINI *et alii* (1998, p.81-103).

etapa de “colocação”, os fundos ilícitos são contrabandeados para o exterior e inseridos no sistema financeiro internacional através de instituições financeiras localizadas em países estrangeiros, especialmente “paraísos fiscais”.

Um dos ativos mais comumente obtidos com a prática criminosa é o dinheiro em espécie. Esse meio de pagamento traz um grande grau de anonimato e, conseqüentemente, de segurança para a contraparte da operação ilícita. No entanto, para o criminoso, o pagamento em espécie constitui um grande problema. Muitas vezes, o volume físico do dinheiro em espécie, especialmente em relação às cédulas de pequeno valor obtidas com a comercialização de drogas, pode ser muito maior que o próprio volume da mercadoria vendida. Para se ter uma idéia, 200.000 em notas de 10 pesam 40 libras²⁸, algo em torno de 18 quilos. Além disso, o dinheiro em espécie é mais facilmente perdido, roubado ou destruído.

Na **segunda etapa** do processo (“ocultação”), também chamada de “estratificação” ou “dissimulação” por alguns, o objetivo é dificultar o rastreamento contábil dos recursos ilícitos, tentando quebrar a cadeia de evidências que ligam esses fundos a sua real origem. A ocultação consiste de uma série de transações, geralmente de natureza financeira, que visam encobrir ou dissimular a verdadeira origem dos recursos.

Essa é a fase mais complexa do processo e também a mais internacional delas. O lavador procura movimentar várias vezes os recursos inseridos no sistema financeiro, através de transferências eletrônicas entre diversos países, transferindo os ativos para contas anônimas, realizando depósitos em contas “fantasmas”, etc. O dinheiro é preferencialmente movimentado entre países amparados por leis rígidas de sigilo bancário, com deficientes sistemas nacionais de controle antilavagem ou com dificuldades legais ou operacionais de cooperação judicial e policial.

[Nesse sentido,] verifica-se que a infra-estrutura propiciada pelos ‘paraísos fiscais’ e a existência de novos métodos de movimentação cibernética de ativos desempenham nesta fase um salto de qualidade equivalente ao da criação da máquina automática para lavagem de roupa.²⁹

Merece destaque o papel desempenhado pelos consultores financeiros e jurídicos internacionais. Eles, muitas vezes, idealizam as operações ilegais, vendem seu *know-how*, mas não têm qualquer contato material com os ativos ilícitos. Cabe destacar também que “nesta etapa é que surgem os maiores riscos de vulneração aos sistemas financeiros nacionais”.³⁰

Na **terceira etapa** do processo (“integração”), os ativos são incorporados formalmente ao sistema

²⁸ UNODCCP. Disponível em: <http://www.odccp.org/odccp/money_laundering_cycle.html>. Acesso em: 21 out. 2002.

²⁹ MAIA (1999, p.39).

³⁰ MAIA (1999, p.39).

econômico legal, através do investimento em empreendimentos lícitos (ou ilícitos) ou pela simples compra de bens. Os recursos que tiveram origem numa atividade delituosa retornam agora aos criminosos que lhe deram origem, com uma aparência de legitimidade. Nesse momento pode-se dizer que os recursos foram lavados e tornaram-se “limpos”.

Uma vez tendo os recursos novamente disponíveis em suas mãos, os criminosos podem reinvesti-los em sua própria atividade ilícita ou diversificá-los, seja em outros empreendimentos criminosos, seja em atividades legítimas. Investimentos em atividades lícitas constituem não só uma fonte de renda insuspeita para o criminoso, mas também facilita a dissimulação de novos ativos que precisem ser lavados.

É importante ressaltar que, nesse modelo padrão, as etapas se sucedem no tempo e são teoricamente independentes entre si. No entanto, não é raro encontrar esquemas de lavagem de dinheiro em que essas fases ocorrem ao mesmo tempo.

Há autores, entretanto, que se opõem à análise do processo de lavagem através dessa abordagem segmentada. Zanchetti, por exemplo, afirma que

[a lavagem de dinheiro] é um ‘processo’, suscetível de análise com os instrumentos da ciência econômica ou da ciência jurídica mas dificilmente desdobrável em fases distintas. [...]. Com certeza, as definições legislativas que tentam decompor o processo em fases cronológicas e logicamente distintas são destinadas à inadequação.³¹

A despeito da opinião desse autor, a decomposição do processo em etapas logicamente independentes e sucessivas é amplamente aceita e traz inegáveis vantagens didáticas.

3.2. TIPOLOGIAS

Tipologia pode ser entendida como o estudo sistematizado de características relacionadas a determinados comportamentos ou procedimentos. Em 2000, o Grupo de Egmont divulgou um importante estudo³² sobre as tipologias de lavagem de dinheiro. Esse trabalho foi elaborado com base em informações prestadas por quase todas as Unidades de Inteligência Financeira (FIU – *Financial Intelligent Unit*) que dele fazem parte. As informações fornecidas resultaram num estudo que apresenta os 100 casos-modelo mais ilustrativos dos esquemas de lavagem de dinheiro em todo o mundo.

Esses 100 casos foram agrupados em cinco grandes categorias: (a) ocultação dentro de estruturas

³¹ ZANCHETTI *apud* MAIA (1999, p.37).

³² COAF (2001).

empresariais; (b) utilização indevida de empresas legítimas; (c) uso de identidades ou documentos falsos e de “testas-de-ferro”; (d) exploração de questões jurisdicionais internacionais; (e) uso de ativos ao portador. Nesse mesmo trabalho, o Grupo de Egmont apresentou também os indicadores de suspeição mais frequentemente observados³³ nos casos relatados pelas diversas FIUs.

3.2.1. OCULTAÇÃO DENTRO DE ESTRUTURAS EMPRESARIAIS

A primeira tipologia baseia-se no uso de empresas controladas direta ou indiretamente por organizações criminosas. O objetivo do lavador é movimentar os recursos ilícitos dentro do sistema financeiro, misturando-os com os recursos legítimos da empresa controlada. Essa empresa serviria como uma “fachada” para dar vazão aos ativos obtidos ilegalmente.

Dos cem casos apresentados no estudo, a maioria se enquadra nessa categoria, indicando o grande interesse dos lavadores de dinheiro pelas estruturas empresariais. Esse tipo de esquema apresenta várias vantagens.

Em primeiro lugar, o lavador de dinheiro exerce um maior controle sobre a empresa usada no esquema, seja diretamente, em virtude de ser dono da empresa, seja indiretamente, por decorrência de uma ligação estreita com seu proprietário. Dessa forma, o risco de vazamento de informações de dentro da própria empresa torna-se menor.

Em segundo lugar, grandes flutuações de saldo na conta de uma empresa tendem a ser menos suspeitas que flutuações ocorridas na conta de uma pessoa física. As instituições financeiras normalmente consideram normais variações no movimento financeiro das empresas em virtude, fundamentalmente, dos ciclos de negócios.

Em terceiro lugar, as suspeitas das instituições financeiras em relação a transferências de recursos do e para o exterior tendem a ser menores quando o cliente é uma pessoa jurídica. Geralmente as empresas apresentam motivações razoáveis para esse tipo de transferência.

Em quarto lugar, as receitas de várias atividades empresariais, como estacionamento, restaurantes, casas noturnas, casas de jogos, etc., são constituídas em grande parte por dinheiro em espécie. Logo, grandes depósitos de papel-moeda realizados por essas empresas tendem a ser encarados como normais, despertando menor atenção das instituições financeiras.

Em quinto lugar, os vínculos entre os criminosos e a empresa utilizada para mascarar o dinheiro

³³ COAF (2001).

“sujo” podem ser ocultos mediante a utilização de institutos jurídicos, tais como as chamadas “sociedades por conta de participação”, presentes no direito brasileiro, ou os “*trusts*”, comuns nos “paraísos fiscais”. Já no caso de contas de pessoas físicas, geralmente se exige a apresentação de documentos que garantam a identificação do titular da conta.

Por fim, o custo de constituição de uma empresa é razoavelmente pequeno em muitos países. Além disso, existem agentes especializados que ajudam na formação e no gerenciamento dessas empresas, o que facilita a montagem do esquema até para criminosos com pouca experiência “profissional” no ramo.

Um dos problemas que os lavadores têm enfrentado diz respeito à utilização de empresas constituídas recentemente. As instituições financeiras tendem a desconfiar de empresas recém-criadas que logo apresentam um grande volume de movimentação de recursos. Tais situações estão sujeitas a um risco maior de serem comunicadas às autoridades competentes.

Nesse sentido, se a organização criminosa conseguir utilizar empresas com muitos anos de existência e boa reputação no mercado, seja adquirindo seu controle, seja cooptando seus controladores, o risco de gerar suspeitas tende a ser muito menor. Como exemplo dessa estratégia, pode-se mencionar o caso Bombril, ocorrido recentemente no Brasil.³⁴

3.2.2. UTILIZAÇÃO INDEVIDA DE EMPRESAS LEGÍTIMAS

Essa tipologia é baseada em esquemas que utilizam empresas existentes para fins de lavagem, sem que estas organizações estejam cientes da origem criminosa dos recursos por elas transacionados.

Esse tipo de utilização inconsciente tem sido comum em relação a instituições financeiras. No entanto, tem merecido crescente atenção o uso de empresas não-financeiras, na medida em que as principais instituições financeiras em todo o mundo estão implementando controles antilavagem

³⁴ “Uma investigação do Ministério Público Federal sobre lavagem de dinheiro acaba de chegar a uma suspeita explosiva. Uma das mais tradicionais empresas brasileiras do setor de limpeza, a Bombril S.A., fabricante das esponjas de aço que dominam 85% do mercado e são conhecidas pelo slogan ‘tem 1.001 utilidades’, transferiu de forma fraudulenta para o Exterior US\$ 1,3 bilhão – entre abril de 1996 e fevereiro de 2001. Segundo o Banco Central, a Bombril simulou a compra e venda de títulos do Tesouro americano para justificar a remessa de divisas para o Exterior e dar origem legal a dinheiro sujo no país. [...] Os procuradores aguardam o fim de investigações dos serviços de inteligência financeira dos Estados Unidos para denunciar a Bombril e outras cinco empresas que participaram do esquema por lavagem de dinheiro. [...] A investigação descobriu que a Hard Sell, a Logística e outras três empresas mantinham contas correntes apenas para receber depósitos em nome da Bombril, que depois eram transformados em dólares e enviados para o Exterior. A Hard Sell e a Logística são empresas de fachada. [...] O MP desconfia que a Bombril pode ter se transformado num duto de dinheiro espalhados por todo o país. [...] Na CVM, o italiano Sergio Cragnotti, que virou dono da Bombril em 1992, já acumula uma impressionante folha de irregularidades. Em abril, foi condenado a pagar uma multa de R\$ 62,5 milhões, a maior já aplicada na história da instituição, por operações que causaram prejuízos de até R\$ 200 milhões aos acionistas minoritários da Bombril” (MEIRELES, 2002).

cada vez mais eficazes.

Ao se utilizar uma outra empresa, sem que ela o saiba, para dar curso a operações ilegais, o lavador consegue mais facilmente fazer com que outros agentes econômicos vejam esses recursos como oriundos dos negócios de uma empresa mais respeitável, diminuindo o risco de gerar suspeita.

O principal risco para uma empresa envolvida inconscientemente nesse tipo de esquema de lavagem está relacionado aos possíveis danos a sua reputação, caso o esquema venha a ser descoberto. Danos à reputação podem significar sérios prejuízos financeiros para a empresa e até comprometer sua sobrevivência.

3.2.3. USO DE IDENTIDADES OU DOCUMENTOS FALSOS E DE “TESTAS-DE-FERRO”

Essa tipologia se refere a esquemas de lavagem de dinheiro que utilizam “testas-de-ferro” ou documentos de identidade falsos para abrir contas e movimentar recursos de origem ilícita junto a instituições financeiras, sem despertar maiores suspeitas.

Muitos países têm implementado programas nacionais de prevenção e combate à lavagem de dinheiro cada vez mais eficientes. A maior parte desses programas inclui o uso de grandes bases de dados com informações sobre criminosos conhecidos, pessoas suspeitas, movimentações financeiras ou comerciais comunicadas em função de determinadas características pré-definidas, etc. Através do cruzamento das informações contidas nessas bases de dados com as operações suspeitas relatadas às autoridades competentes, fica muito mais fácil e eficaz a atividade repressora do Estado.

Logo, o uso de “testas-de-ferro” e de identidades falsas evita que eventuais comunicações levem à vinculação desses indivíduos com pessoas e atividades criminosas já conhecidas ou com outras transações suspeitas já relatadas.

Identidades falsas e “testas-de-ferro” sem antecedentes criminais são muito úteis para fazer depósitos e movimentar os recursos, na medida que rompem a ligação entre os fundos ilícitos e criminosos eventualmente conhecidos. A utilização de documentos falsos também é útil para comprovar as histórias inventadas para acobertar a lavagem de dinheiro.

Um bom exemplo dessa tipologia são as “contas fantasmas”, muito comuns na primeira metade dos anos 90 no Brasil, durante o governo Collor. Com o aumento da fiscalização e do rigor das normas, as “contas fantasmas” diminuíram sensivelmente. No entanto, foram substituídas pela

contas de “laranjas”³⁵ nos esquemas ilícitos. Uma pessoa pode ser utilizada como “laranja” inconscientemente ou de forma consciente, recebendo algum pagamento para que terceiros realizem negócios em seu nome.

3.2.4. EXPLORAÇÃO DE QUESTÕES JURISDICIONAIS INTERNACIONAIS

A quarta tipologia se refere a esquemas de lavagem que exploram as diferenças entre países no tocante a leis de sigilo bancário, exigências de identificação e de declaração, leis tributárias, exigências para constituição de empresas, restrições cambiais, etc. Conforme já assinalado anteriormente, o objetivo do lavador é dar uma aparência de legitimidade aos ativos provenientes do crime sem ser descoberto pelos órgãos de repressão.

A tarefa das autoridades de investigação que tentam provar a ligação entre o criminoso e os recursos movimentados fica cada vez mais difícil na medida que o lavador transfere os recursos entre diversas contas em diferentes países.

Essas dificuldades advêm de fatores como os altos custos de uma investigação no exterior, problemas com a língua estrangeira, falta de conhecimento em relação às regras e leis dos outros países, lentidão na troca de informações entre as autoridades de diferentes jurisdições, etc. Quanto maiores forem as dificuldades criadas para as autoridades de repressão, maiores tendem a ser as chances do lavador escapar de uma eventual investigação.

Um exemplo muito claro dessas dificuldades é o caso das supostas contas do ex-prefeito Paulo Maluf mantidas na Suíça e depois em Jersey. Vários meses após a descoberta da existência das contas, por iniciativa da FIU de Jersey, os Procuradores da República que investigam o caso ainda não conseguiram obter do governo suíço os documentos necessários à comprovação dos fatos.

3.2.5. USO DE ATIVOS AO PORTADOR

A última tipologia de lavagem de dinheiro se baseia no uso de ativos que assumem formas anônimas. Podem ser citados como exemplos de ativos anônimos os bens de consumo, as jóias, os metais preciosos, alguns sistemas eletrônicos de pagamento, alguns produtos financeiros, tais como contas pessoais numeradas, etc.

No entanto, o exemplo mais típico é o dinheiro em espécie. Isso fica evidente pela importância

³⁵ “Laranjas” são pessoas físicas ou jurídicas em nome das quais contas bancárias são abertas e movimentadas, outros tipos de transações financeiras ou comerciais são realizados, etc.

que ele possui no âmbito das redes de tráfico de drogas. Os consumidores geralmente preferem pagar em espécie para evitar qualquer ligação com o traficante. Volumes muito grandes de cédulas são acumulados pelos criminosos, que passam a necessitar dos serviços dos lavadores de dinheiro para inseri-los no sistema econômico e forjar uma origem legítima para tal riqueza.

Em função dos grandes volumes de papel-moeda, uma das primeiras e, ainda, mais utilizadas técnicas de “colocação” do dinheiro ilícito no sistema bancário é a estruturação, também chamada de “*smurfing*”. De acordo com essa técnica, o volume total de recursos a ser lavado é dividido em valores pequenos e entregues a um ou mais indivíduos. Estes, por sua vez, realizam em uma ou mais instituições financeiras operações, diversos depósitos, compras de cheques administrativos ou de viagem, ordens de pagamento, etc., a fim de não despertar a atenção da instituição e nem das autoridades.

Quanto mais dissimulado for o caminho percorrido pelo dinheiro ilícito, mais difícil será rastreá-lo numa investigação financeira, bem como provar conclusivamente a ligação entre o criminoso e o dinheiro “sujo”. Os ativos que assumem formas absolutamente anônimas são muito úteis ao processo de lavagem, na medida que é praticamente impossível determinar sua propriedade, titularidade ou fonte, a menos que as autoridades repressivas apanhem o criminoso interagindo com eles.

Um caso famoso na literatura sobre o uso de ativos ao portador é o de Ramón Milan-Rodrigues, ocorrido nos anos 80 nos EUA. Em um período de aproximadamente oito anos, um único indivíduo (Milan-Rodrigues) lavou cerca de US\$ 11 bilhões de dinheiro oriundo dos cartões colombianos. De acordo com seu testemunho, prestado em 1988 ao Senado dos EUA, os volumes de papel-moeda obtidos com a venda de drogas nos EUA eram transportados ao Panamá, em seu próprio avião, onde eram depositados em contas numeradas. Depois, através de empresas *offshore* sediadas em “paraísos fiscais” o dinheiro reingressava nos EUA através do sistema financeiro internacional.³⁶

3.3. INDICADORES MAIS FREQUENTEMENTE OBSERVADOS

3.3.1. GRANDES MOVIMENTAÇÕES DE DINHEIRO EM ESPÉCIE

Em suas atividades ilícitas, os agentes criminosos geralmente recebem e acumulam grandes quantidades de dinheiro em espécie. Isso ocorre porque essa modalidade de pagamento dificulta

³⁶ MAIA (1999, p. 32), POWIS (1993, p. 123-156).

em muito uma eventual investigação em relação a quem entregou esses recursos ao criminoso. Além disso, especialmente no caso de narcotraficantes, as cédulas costumam ser de baixo valor, gerando grandes volumes físicos de papel-moeda. Para conseguir desvincular esses recursos de sua origem ilícita, uma das alternativas mais comuns é tentar incorporar essas cédulas no sistema bancário.

3.3.2. TRANSFERÊNCIA ATÍPICA OU NÃO JUSTIFICÁVEL DE RECURSOS DO E PARA O EXTERIOR

Muitas vezes, para dificultar uma eventual investigação dos recursos de origem ilícita, os lavadores procuram realizar transferências de dinheiro para outros países, especialmente para “paraísos fiscais”. É possível verificar em diversas situações transferências sem uma aparente justificativa comercial ou que fogem dos padrões usuais do mercado.

3.3.3. TRANSAÇÃO OU ATIVIDADE COMERCIAL ESTRANHA

Clientes que apresentam costumeiramente movimentações de recursos que implicam em prejuízos ou em taxas de retorno reduzidas devem ser vistos com muita cautela. Esse tipo de comportamento torna-se suspeito na medida que o cliente mostra estar mais interessado em movimentar os recursos no sistema financeiro do que na rentabilidade obtida.

3.3.4. MOVIMENTAÇÕES GRANDES E/OU RÁPIDAS DE RECURSOS

Os lavadores de dinheiro, na tentativa de encobrir a trilha do dinheiro, geralmente tentam estratificar os recursos ilícitos, movimentando-os entre diversas contas em instituições e até países diferentes. Um negócio legítimo, no entanto, procuraria minimizar a burocracia e as taxas bancárias, visando reduzir custos.

3.3.5. RIQUEZA INCOMPATÍVEL COM O PERFIL DO CLIENTE

Indivíduos com renda e patrimônio incompatíveis com as quantias movimentadas em suas contas são motivo de suspeição. Muitas vezes esses recursos têm origem criminosa ou então as contas estão sendo movimentadas, com consentimento ou não, por terceiros, como no caso dos “laranjas”.

3.3.6. ATITUDE DEFENSIVA EM RELAÇÃO A PERGUNTAS

Em geral, um cliente cujo rendimento ou patrimônio tenham origem lícita não se opõe a dar esclarecimentos sobre suas finanças, inclusive porque assim a instituição financeira pode melhor adaptar os serviços oferecidos a suas necessidades. No entanto, lavadores inexperientes talvez não tenham preparado uma história convincente capaz de justificar a origem dos recursos.

3.4. AS DEZ “LEIS” BÁSICAS DOS ESQUEMAS DE LAVAGEM

A UNODCCP elaborou um conjunto de “leis” que visam facilitar a compreensão dos princípios usados pelos lavadores na concepção de seus esquemas de lavagem de dinheiro³⁷. São elas:

- i. Quanto mais bem sucedido um esquema de lavagem de dinheiro for em imitar os padrões e procedimentos de transações legítimas, menor a probabilidade de ser desmascarado.
- ii. Quanto mais profundamente inseridas as atividades ilegais estiverem dentro da economia legal e quanto menor sua separação institucional e funcional, mais difícil será detectar a lavagem de dinheiro.
- iii. Quanto menor a razão entre fluxos financeiros ilegais e legais num determinado negócio, mais difícil será detectar a lavagem de dinheiro.
- iv. Quanto maior a razão entre “serviços” ilegais e a produção de bens tangíveis numa economia, mais facilmente a lavagem de dinheiro será conduzida nessa economia.
- v. Quanto mais a estrutura comercial de produção e de distribuição de serviços e mercadorias não-financeiras for dominada por empresas pequenas e independentes ou indivíduos autônomos, mais difícil será o trabalho de separar transações legais e ilegais.
- vi. Quanto maior a facilidade de usar cheques, cartões de crédito e outros instrumentos que dispensem o uso de dinheiro em espécie para efetivar transações ilegais, mais difícil será detectar a lavagem de dinheiro.
- vii. Quanto maior o grau de desregulamentação financeira para transações legítimas, mais difícil será rastrear e neutralizar o dinheiro criminoso.
- viii. Quanto menor a razão entre os recursos de origem ilegal e aqueles de origem legal que ingressam numa determinada economia vindos do exterior, mais difícil será o trabalho de separar o dinheiro criminoso do dinheiro legal.
- ix. Quanto maior o progresso na direção de “supermercados de serviços financeiros” e quanto maior a diversidade de serviços financeiros encontrados dentro de uma instituição multidepartamental integrada, mais difícil será detectar a lavagem de dinheiro.
- x. Quanto maior a contradição entre operações globalizadas e as regulamentações nacionais dos mercados financeiros, mais difícil será a detecção da lavagem de dinheiro.

³⁷ UNODCCP (s.d.).

3.5. TENDÊNCIAS

O exercício de tipologias em matéria de lavagem de dinheiro é um elemento essencial na estratégia de trabalho do FATF³⁸. A cada ano esse organismo preocupa-se em analisar métodos e técnicas utilizados pelos criminosos nas operações de lavagem de dinheiro e, por meio dessa análise, identificar tendências emergentes. Entre as principais tendências identificadas, merecem destaque:

3.5.1. SISTEMAS ALTERNATIVOS DE TRANSFERÊNCIA

Os serviços alternativos de transferências (SAT) funcionam como um sistema financeiro paralelo. Eles surgiram em países onde há forte concentração de mão-de-obra imigrante. Em geral, esses serviços são utilizados por imigrantes estrangeiros, muitas vezes não aceitos pelos bancos locais para a abertura de contas e realização de operações financeiras.

Os agentes econômicos usam esses SAT para remeter recursos para o país de origem, por serem seguros, rápidos e mais baratos do que aqueles oferecidos pelos bancos tradicionais. Apesar de envolverem recursos de origem legítima, há evidências de que tais sistemas estejam sendo utilizados em esquemas de lavagem de dinheiro.

As investigações feitas revelaram que grande parte desses serviços é oferecida por minorias étnicas. No entanto, há também empresas de grande porte envolvidas, aceitando ordens de pagamento como se estivessem realizando um negócio legítimo e utilizando para isso, inclusive, suas contas bancárias.

A grande preocupação das autoridades com os SAT decorre da maior facilidade em se misturar o dinheiro “sujo” ao dinheiro de origem lícita. Os principais motivos dessa preocupação são:

- as pessoas e empresas que desenvolvem esse tipo de atividade não estão sujeitas a qualquer supervisão, ao contrário das instituições financeiras tradicionais;
- a condução dos SAT é geralmente cercada de obscuridade, o que torna quase impossível acompanhar o fluxo do dinheiro e detectar indícios do crime de lavagem;
- em regra, diferentemente das instituições financeiras tradicionais, os operadores dos SAT não mantêm registros de seus clientes. As pessoas que fazem uso desse tipo de serviço são, em sua maioria, clientes ocasionais, em relação aos quais não se mantém qualquer

³⁸ FATF (1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002a).

informação significativa que possa auxiliar num processo investigatório.

O funcionamento dos SAT é relativamente simples. O usuário do serviço, que se encontra num país X, encontra-se com um operador num endereço conhecido, muitas vezes um estabelecimento comercial legítimo. O usuário passa ao operador uma certa quantia em dinheiro e pede que uma ordem de pagamento seja feita para determinada pessoa num país Y.

A ordem de pagamento é repassada por telefone ou fax para o correspondente do operador no país Y. Então, o correspondente entrega a quantia especificada à pessoa designada inicialmente pelo usuário. Operações no sentido contrário também são realizadas.

Paralelamente a isso, grandes remessas são enviadas de tempos em tempos do operador do país X para o operador do país Y, ou vice-versa, de forma a “acertarem” a conta corrente entre eles. Surge, então, a necessidade de uma justificativa para a existência de tal movimentação de recursos, a fim de não despertar a atenção das autoridades. Geralmente, a justificativa é a realização de negócios de importação e exportação entre uma empresa do país X com outra do país Y.

Segundo o FATF, entre os diversos SAT existentes ao redor do mundo, três grandes sistemas merecem destaque: (a) o Mercado Negro de Câmbio do Peso (“*Black Market Peso Exchange*”), envolvendo os EUA e Colômbia; (b) o sistema Hawala/Hundi, originado no sul da Ásia, mais especificamente na Índia e Paquistão, e com ramificações em todo o mundo, em virtude da emigração de pessoas da região; (c) o Sistema Chinês, também conhecido como Sistema do Leste da Ásia, originado nessa região do continente e com ramificações em todo o mundo, assim como o sistema Hawala/Hundi.

3.5.2. DINHEIRO ELETRÔNICO E SERVIÇOS BANCÁRIOS ON-LINE

A “autopista da informação” é um dos elementos-base da chamada “nova economia”. Ela se constitui de uma infra-estrutura física baseada na utilização de cabos, telefones ou satélites, sobre a qual se desenvolvem sistemas de informação distribuídos em redes locais, nacionais e internacionais.

Segundo Devoto³⁹, nessa “autopista”, as distâncias já não são importantes, mas a facilidade de acesso, a confidencialidade, a segurança e a identificação dos usuários, adquirem um valor cada vez maior, dado que os mesmos se esforçam para preservar sua intimidade, individualidade e

³⁹ DEVOTO (1997).

propriedade. No espaço virtual, a identidade das pessoas que transitam pela “autopista da informação” se revestirá de uma importância sem igual. A desmaterialização das transações aumenta o risco de que uma pessoa transite com uma identidade fictícia ou usurpe a identidade de outra pessoa. Desta maneira, a problemática relacionada com o desenvolvimento da “autopista da informação”, e, mais especificamente, do comércio eletrônico baseia-se em dois fatores claramente indissociáveis: a segurança técnica e a segurança jurídica das transações desmaterializadas.

Com o desenvolvimento de uma infra-estrutura desse tipo, o comércio eletrônico tende a se desenvolver rapidamente e a estimular a utilização de novos meios de pagamento a fim de facilitar a liquidação financeira das transações realizadas.

A expressão “dinheiro eletrônico” tem sido utilizada para fazer referência a uma ampla gama de meios de pagamento utilizados no comércio eletrônico. No entanto, é importante destacar que o dinheiro eletrônico refere-se a produtos oferecidos por empresas. Esses produtos armazenam valores em um aparato ou dispositivo eletrônico que se encontra em poder do usuário e podem ser, em seguida, transferidos eletronicamente a outro agente econômico, com ou sem a intermediação de uma instituição.

É importante distinguir o dinheiro eletrônico dos chamados “produtos de acesso”. Esses produtos permitem aos usuários acessar, através de meios eletrônicos, outros serviços convencionais de pagamento, como, por exemplo, o uso de um microcomputador e da Internet para realizar o pagamento de uma fatura de cartão de crédito ou para realizar uma transferência de dinheiro entre contas correntes. Os serviços bancários *on-line* são uma modalidade desses “produtos de acesso”.

Em matéria de dinheiro eletrônico, as definições e denominações utilizadas ainda permanecem num campo movediço. Muitas vezes o mesmo termo pode ter sentidos diferentes de acordo com o contexto em que é utilizado. Alguns termos são utilizados para designar genericamente essas novas formas de pagamento. Outros, no entanto, são utilizados como nomes de produtos específicos oferecidos por empresas. Exemplos dessas denominações são “e-money”, “digital cash”, “cybermoney”, “cybercurrency”, “cyberpayments”, “e-cash”, etc.

As características específicas de um meio de pagamento são fundamentais para se determinar o grau de atratividade em atividades ilícitas. Por exemplo, o dinheiro em espécie é utilizado, rotineiramente, em tais atividades, porque ele garante um grau praticamente absoluto de anonimato às partes envolvidas na transação, além de ser amplamente aceito pela sociedade.

Tradicionais formas de pagamento eletrônico, como as transferências a cabo, evitam o problema de grandes volumes físicos a serem transportados. Por outro lado, não garantem o grau de

anonimato desejado, na medida em que os dados das transações são registrados e armazenados.

Muitos produtos de dinheiro eletrônico que estão sendo desenvolvidos atualmente restringem as transações entre consumidor e comerciante ou entre consumidor e instituição financeira. No entanto, alguns produtos permitem a transferência direta de valores entre indivíduos, sem a intermediação de uma câmara centralizadora ou a intervenção de uma instituição financeira ou de um sistema centralizador.

Essa desintermediação cria um ambiente propício para o desenvolvimento de esquemas de lavagem de dinheiro, ao garantir o anonimato e impossibilitar uma eventual investigação, na medida que não geram registros das transações.

Já os serviços bancários *on-line* não parecem apresentar, por si mesmos, riscos específicos de lavagem de dinheiro. O que ocorre é que a facilidade de acesso, a descaracterização do contato pessoal entre o cliente e a instituição financeira e a rapidez das transações eletrônicas tendem a agravar certos riscos convencionais já existentes.⁴⁰

Esses fatores, embora contribuam positivamente para aumentar a eficiência e reduzir custos dos serviços financeiros, criam dificuldades adicionais para a identificação do cliente e para os procedimentos de monitoramento das contas e das transações realizadas. Em relação à identificação do cliente, procedimento básico de uma política “conheça seu cliente”, na medida que a abertura de uma conta puder ser feita sem o contato pessoal direto com um funcionário da instituição financeira, torna-se muito mais difícil garantir a real identidade da pessoa e, conseqüentemente, a origem dos recursos por ela movimentados.

Os volumes e a velocidade das transações financeiras por meios eletrônicos dificultam o desenvolvimento de mecanismos que permitam identificar as operações suspeitas. Para se ter uma idéia dos números envolvidos atualmente e como eles podem crescer exponencialmente no futuro, cabe comparar as estatísticas de SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication S.C.*) com alguns dados referentes à Internet:⁴¹

SWIFT: Fundos transmitidos eletronicamente por dia: US\$ 2 trilhões.
Mensagens recebidas por dia: 2,5 milhões.
Mensagens recebidas por ano: 580 milhões.
Transações por segundo: 1.000.
Países-membros: 135.
Usuários: 5.300.

⁴⁰ FATF (2001, p. 5).

⁴¹ DEVOTO (1997).

Internet: Servidores: 12,8 milhões.
 Usuários: 62 milhões.
 E-mails por mês: 1 bilhão.

3.5.3. TRUSTS

A figura jurídica do *trust*⁴² originou-se na Europa, na Idade Média, como um meio legal capaz de proteger bens, para ser usado em benefício de certos indivíduos ou propósitos. Esse conceito evoluiu ao longo dos séculos e hoje é largamente utilizado como uma das técnicas mais efetivas de planejamento fiscal e patrimonial, muito comum nos países da *Common Law* (Inglaterra e EUA)

Um *trust* pode ser definido genericamente como um arranjo jurídico instituído por uma pessoa (*settlor*) para transferir a propriedade formal de determinados bens para o controle de outra pessoa (*trustee*), em benefício de terceiros (beneficiários). No entanto, o próprio instituidor (*settlor*) pode figurar como o beneficiário do *trust*.

Existem várias características dos *trusts* que os distinguem de outras formas legais de sociedade: (a) o *trustee* torna-se o proprietário legal dos bens do *trust*; (b) os bens aportados ao *trust* são separados e não constituem parte do patrimônio próprio do *trustee*; (c) o *trustee* tem a autoridade e a obrigação de administrar, empregar ou dispor dos ativos do *trust* de acordo com os termos do “Instrumento de *Trust*”; (d) o beneficiário possui direitos em relação à propriedade do *trust*.

O *trust* normalmente é constituído por um documento escrito, chamado de “Instrumento de *Trust*” ou “Declaração de *Trust*”. Esse documento estabelece as diretrizes da forma de controle e administração do patrimônio do *trust* e a forma como os bens devem ser distribuídos durante a vida do mesmo.

É importante destacar que o *trust* não é o mesmo que uma empresa. Uma sociedade empresarial tem personalidade jurídica própria e distinta das pessoas naturais que sejam seus diretores ou sócios. Os bens de uma empresa são de sua propriedade e não de seus diretores ou sócios. Os bens de um *trust*, por outro lado, são de propriedade do *trustee* e não mais de seu instituidor (*settlor*) ou do beneficiário.

O trabalho de investigação de um *trust* tende a ser extremamente complexo porque o *trustee* pode ser uma pessoa física, uma empresa ou outro *trust* (uma *trust company*). O mesmo se aplica aos

⁴² FATF (2001, p. 8-12).

beneficiários. Identificar as pessoas reais que estão por traz de um arranjo jurídico desse tipo pode tornar-se praticamente impossível.

Além disso, geralmente, não há necessidade de realizar o registro do *trust* junto a órgãos públicos e, normalmente, não há autoridade responsável pela fiscalização de sua legalidade.

Os pagamentos aos beneficiários do *trust* podem ser usados para lavagem de dinheiro, uma vez que tais pagamentos não precisam ser justificados pela transferência de bens ou por serviços prestados. Em alguns países, inclusive, não há a exigência de revelar a identidade do instituidor (*settlor*) ou dos beneficiários, mesmo quando o *trust* estiver envolvido em alguma atividade financeira suspeita.

Existem também os *trusts* chamados de “*black hole*” ou “*blind trust*”, em que nem o verdadeiro propósito do *trust* ou o nome dos beneficiários estão identificados no “Instrumento de *Trust*”. Os verdadeiros beneficiários podem estar identificados apenas num documento particular feito pelo instituidor (*settlor*). Porém, até o próprio *trustee* pode desconhecer a existência de tal documento.

Algumas jurisdições permitem a criação dos chamados “*trusts* de proteção de ativos” (*Asset Protection Trusts* – APTs), que permitem ao instituidor (*settlor*) controlar todos os bens do *trust*, sendo nomeado como beneficiário do *trust*. Outros países permitem a formação de *trusts* com as chamadas “cláusulas de fuga”, que determinam a transferência automática do *trust* para outro país, caso este se torne alvo de qualquer investigação.

Uma vez inserido o produto do crime no sistema bancário, os *trusts* podem ser muito úteis nas duas etapas seguintes do processo de lavagem de dinheiro: “ocultação” e “integração”. O uso de *trusts* em esquemas de lavagem obscurece ainda mais os vínculos entre os ativos lavados e a atividade ilícita que os gerou, especialmente se envolver *trusts* constituídos em diversos países e por profissionais que possam alegar algum tipo de sigilo profissional.

3.5.4. ADVOGADOS, CONTADORES E OUTROS PROFISSIONAIS

Os esforços de combate à lavagem de dinheiro têm levado os criminosos a tentar desenvolver esquemas cada vez mais sofisticados. Nesse sentido, os lavadores têm utilizado serviços de profissionais ainda mais qualificados, capazes de explorar as especificidades das leis e brechas dos sistemas antilavagem. Entre esses profissionais destacam-se os advogados, contadores, consultores financeiros, corretores de bolsa, especialistas em seguros, etc.

Alguns desses profissionais são especialmente atraentes para os esquemas de lavagem de dinheiro em virtude do status que gozam e do padrão ético que a sociedade espera vigorar em suas profissões e, principalmente, do sigilo profissional que a lei lhes garante.

3.5.5. BANCOS CORRESPONDENTES E “SHELL BANKS”

“Banco Correspondente” é um tipo de serviço oferecido por instituições bancárias para que certos tipos de empresas realizem a compensação financeira das transações de seus clientes. É a principal forma de movimentação internacional de dinheiro, uma vez que engloba as contas correntes mantidas em dólares (ou em outra moeda de aceitação internacional) pelos bancos que operam em câmbio em todo o mundo. Como exemplo de empresas que utilizam esse tipo de serviço, podem ser citados, além dos bancos, os fundos de pensão, as companhias hipotecárias, os fundos mútuos, as companhias de crédito, as administradoras de cartão de crédito, as companhias de leasing, etc.

Nos últimos tempos, a comunidade internacional tem atribuído aos bancos correspondentes um importante papel na luta internacional contra o terrorismo e a lavagem de dinheiro, uma vez que esse tipo de serviço constitui, ao mesmo tempo, uma importante porta de acesso ao sistema financeiro internacional aos criminosos e uma rica fonte de informações sobre pagamentos internacionais, concentrada num pequeno grupo de bancos de atuação global.

O Grupo de Wolfsberg⁴³, atento para a vulnerabilidade desse tipo de serviço, estabeleceu um conjunto de princípios antilavagem a serem seguidos pelos bancos correspondentes. Esses princípios vedam expressamente a realização de negócios com “*shell banks*” (bancos de fachada) e recomendam que os bancos correspondentes avaliem, inclusive, os clientes de seus clientes.

De acordo com o senado norte-americano, muitos bancos dos EUA têm estabelecido relações de correspondência com bancos estrangeiros de alto risco, entre eles: (a) “*shell banks*”, bancos sem presença física (prédios, funcionários, etc.) para operar com clientes em nenhum país do mundo; (b) bancos *offshore*, bancos com autorizações de funcionamento limitadas a operações com não-residentes; ou (c) bancos autorizados e regulamentados por jurisdições com controles antilavagem frágeis, permeáveis a condutas abusivas e criminosas. Alguns desses bancos estrangeiros estão, eles próprios, engajados em práticas criminosas; alguns possuem clientes que realizam esse tipo de conduta; e outros têm controles antilavagem tão frágeis que eles não têm idéia se seus clientes estão ou não realizando transações criminosas.⁴⁴

Logo após os atentados de 11 de setembro, os EUA editaram normas (*Patriotic Act*) determinando a seus bancos que tomassem providências no sentido de identificar e encerrar o

⁴³ Grupo formado por 11 dos maiores bancos do mundo, criado com o objetivo de estabelecer um conjunto de princípios antilavagem para ser aplicado no segmento de *private banking*.

⁴⁴ U.S.SENATE (2001, p. 1).

relacionamento com “*shell banks*”, bem como de zelar para que suas filiais e subsidiárias, bem como seus clientes, não operem com tais instituições.

Os “paraísos fiscais” têm facilitado a abertura de “*shell banks*” de tal maneira que é possível abrir um banco pela Internet nessas localidades, gastando “apenas” US\$ 10 mil.⁴⁵

Apenas para se ter uma idéia do problema nos “paraísos fiscais”, cerca de 75 dos 570 bancos autorizados a funcionar nas Ilhas Cayman não são filiais ou subsidiárias de nenhum banco internacional e um subconjunto desse total opera sem uma presença física em lugar algum. Nas Bahamas, de um total de 400 bancos autorizados a funcionar, cerca de 65 não são ligados a nenhum outro banco internacional e um subconjunto desses bancos são “*shell banks*”.⁴⁶

3.5.6. IBC – INTERNATIONAL BUSINESS CORPORATION

IBC é o termo utilizado para descrever uma variedade de companhias *offshore*. Essas empresas são constituídas por não-residentes para operar no setor *offshore* de um “paraíso fiscal”. Uma IBC geralmente goza de grandes garantias legais em relação ao sigilo de suas operações comerciais e financeiras, bem como em relação à identidade de seus proprietários, além de contar com generosos benefícios fiscais. Em algumas jurisdições, as IBCs não precisam manter livros contábeis e nem registros de suas operações. Muitos “paraísos fiscais” permitem que as IBCs emitam, inclusive, ações ao portador.⁴⁷

3.5.7. CASSINOS PELA INTERNET

Os cassinos têm sido utilizados para dissimular o dinheiro do crime há mais de 50 anos⁴⁸. Eles são um veículo ideal para a lavagem de ativos ilícitos por gerar grandes somas de dinheiro em prêmios sem manter, do ponto de vista dos indivíduos, uma equivalência com as quantias apostadas. É claro que, do ponto de vista do negócio como um todo, deve haver uma

⁴⁵ A título de exemplo, pode-se citar um *web site* que oferece serviços de abertura de bancos na República de Montenegro, ressaltando os mínimos requisitos exigidos pela jurisdição e, também, a possibilidade desses novos “bancos” terem acesso imediato ao sistema financeiro internacional através de contas em bancos correspondentes:

“If you’re looking to open a FULLY LICENSED BANK which is authorized to carry on all banking business worldwide, the MOST ATTRACTIVE JURISDICTION is currently the REPUBLIC OF MONTENEGRO. ... JUST USD\$9,999 for a full functioning bank (plus USD \$4,000 annual fees) ... No large capital requirements – just USD\$10,000 capital gets your Banking License (and which you get IMMEDIATELY BACK after the Bank is ... setup)[.] ... [N]o intrusive background checks! ... The basic package includes opening a CORRESPONDENT BANK [ACCOUNT] at the Bank of Montenegro. This allows the new bank to use their existing correspondent network which includes Citibank, Commerzbank, Union Bank of Switzerland etc[.] for sending and receiving payments. For additional fee we can arrange direct CORRESPONDENT ACCOUNTS with banks in other countries” (U.S.SENATE, 2001, p. 37).

⁴⁶ U.S.SENATE (2001, p. 14).

⁴⁷ USDS (2002).

⁴⁸ BLUM (1998).

correspondência entre as apostas (receitas), os prêmios pagos (despesas) e a diferença auferida (lucro ou prejuízo). No entanto, em geral, não há órgãos de regulamentação e de fiscalização para zelar pela licitude das transações realizadas nesses estabelecimentos.

Os cassinos continuam se proliferando em todo o mundo, especialmente nos “paraísos fiscais”. Em várias dessas jurisdições, onde impera o sigilo bancário, existe uma relação de simbiose entre bancos e cassinos. Um exemplo dessa relação em esquemas de lavagem de dinheiro ocorre em Aruba: leva-se uma boa quantia de dinheiro a um cassino e compra-se fichas. Joga-se algumas delas, sem se preocupar em ganhar ou perder. Devolve-se as fichas não jogadas em troca de um cheque ao portador, sacado contra um banco dos EUA, onde será descontado como se tratasse de um dinheiro ganho em apostas no cassino. Ninguém investigará no cassino a origem do dinheiro e nem o dinheiro obtido com o cheque⁴⁹. É óbvio que “jogadas de sorte” muito freqüentes acabariam chamando a atenção.

No entanto, o que tem despertado grande preocupação dos organismos de combate à lavagem de dinheiro é o crescente número de cassinos pela Internet. Várias jurisdições concedem licenças que possibilitam aos concessionários criarem “cassinos virtuais”, em que os clientes realizam apostas e fazem pagamentos através de cartão de crédito e outras formas de pagamento eletrônico.

A vulnerabilidade ao crime desse tipo de negócio é ainda maior que a forma tradicional. A escala do “empreendimento” pode ser justificada pelas dezenas de milhões de potenciais clientes em todo o mundo, tornando mais fácil estruturar esquemas de prêmios fictícios. Além disso, a constituição do negócio pode ser realizada de forma a encobrir e preservar seus proprietários de eventuais investigações. Por exemplo, uma licença de cassino virtual pode ser concedida por um “paraíso fiscal” a uma empresa *offshore* sediada em outro “paraíso fiscal” e assim por diante. Os reais operadores do negócio podem permanecer localizados em qualquer lugar do mundo.

4. RACIONALIDADE DOS AGENTES

Em geral, algumas atividades criminosas, especialmente aquelas ligadas ao crime organizado, geram muito mais renda do que os indivíduos nelas engajados desejam gastar no curto prazo. No caso das drogas, por exemplo, aqueles que controlam e gerenciam todo o processo, recebem rendimentos muito acima de seu padrão de consumo. Já os pequenos produtores e distribuidores acabam consumindo rapidamente a renda obtida em seus gastos diários, muitas vezes procurando

⁴⁹ BLUM (1998).

manter um estilo de vida luxuoso.

Nesse sentido, o grande diferencial entre a renda obtida através da atividade ilícita e os gastos correntes do agente criminoso precisa ser armazenado de forma que seu valor seja preservado ao longo do tempo. Além disso, essa renda excedente precisa ser convertida em ativos com uma aparente legitimidade para não serem descobertos pelas autoridades repressoras, possibilitando sua fruição futura. E ainda, tanto quanto possível, esses ativos devem gerar novos rendimentos.

Em suma, esses são os objetivos básicos da atividade de lavagem de dinheiro: procurar manter o valor dos ativos ilícitos ao longo do tempo e transformá-los em ativos “limpos”, com uma origem aparentemente legítima e que gerem novos rendimentos, tanto quanto for possível.

De acordo com a lógica que fundamenta esse processo, o dinheiro “sujo” é alocado ao redor do mundo não muito em função das taxas de retorno esperadas, mas principalmente com base na facilidade de fugir dos controles nacionais de prevenção e combate à lavagem de dinheiro. Conclui-se, portanto, que a racionalidade utilizada é a de maximização das taxas de retorno ajustadas pelo risco de detecção⁵⁰.

A lavagem de dinheiro pode ocorrer em qualquer país do mundo, especialmente naqueles mais afetados pelos crimes que geram grandes lucros para seus “empreendedores”, como é o caso do crime organizado. No entanto, enquanto as atividades criminosas que geram os recursos a serem lavados tendem a ser mais específicas de certos países, a lavagem de dinheiro tende a ter um caráter mais internacional.⁵¹

Os lavadores de dinheiro sentem-se atraídos por países onde o risco de detecção é menor em função da ausência ou ineficácia dos programas nacionais de prevenção e combate à lavagem de dinheiro. O agente lavador procura movimentar os recursos ilícitos através de nações com regras mais permissivas e daquelas que possuem um sistema financeiro mais liberal.

Além disso, os lavadores, uma vez preocupados com a manutenção do valor dos ativos ilícitos ao longo do tempo, preferem lugares que possuam sistemas financeiros desenvolvidos e economias minimamente estáveis.

Os recursos a serem lavados não estão distribuídos homogeneamente entre os países. Em algumas regiões, os lucros do crime tendem a ser menores e atomizados entre pequenos delinquentes. Em outros países, especialmente naqueles onde o crime se apresenta sob a forma

⁵⁰ TANZI (1996, p.6-7).

⁵¹ TANZI (1996, p.5).

organizada, como no caso do tráfico de drogas e da corrupção em larga escala, os produtos do crime tendem a ser substancialmente grandes e concentrados em poucas pessoas.

Por outro lado, a atividade de lavagem pode concentrar-se geograficamente ao redor do mundo de acordo com as diferentes etapas do processo. Na primeira etapa (colocação), freqüentemente os recursos encontram-se relativamente perto da atividade criminosa que os gerou. Já na segunda etapa (ocultação), o lavador tende a procurar centros financeiros *offshore* ou grandes centros comerciais e bancários. Finalmente, na terceira etapa (integração), os lavadores tendem a disponibilizar os recursos, agora com uma aparência lícita, aos “empreendedores” da atividade criminosa que lhes deu origem. No entanto, se o país em que esses “empreendimentos” se localizam forem economias instáveis ou oferecerem poucas oportunidades de investimento, o dinheiro lavado tende a ser destinado a outros países que atendam a esses requisitos.

Geralmente, as economias dos “paraísos fiscais” não são grandes o suficiente para absorver domesticamente o volume de dinheiro ilícito a procura de oportunidades de investimento. Em função disso, essas economias nacionais acabam sendo utilizadas basicamente como canais para que os investimentos ou aplicações financeiras sejam feitos em terceiros países.⁵²

Não são apenas os “paraísos fiscais” que apresentam deficiências nos controles antilavagem. Muitos países carentes de capital e algumas economias em transição também o são. Para essas economias, o influxo de capital é sempre bem vindo, não importando muito sua origem. Além do mais, o dinheiro “sujo” que aí entra pode ser, se necessário, reinvestido em outros países⁵³, dando uma maior aparência de legitimidade a esses capitais.

Em função dessas características, pode-se dizer que os capitais ilícitos, semelhantemente a outros tipos de capitais, não têm pátria. A lavagem de dinheiro é uma atividade que ultrapassa as fronteiras dos países e vem adquirindo cada vez mais uma natureza transnacional.

5. A MAGNITUDE DOS FLUXOS DE DINHEIRO LAVADO⁵⁴

De acordo com os autores que têm estudado a lavagem de dinheiro sob uma perspectiva econômica, o fenômeno só tende a apresentar relevância macroeconômica na medida que envolva grandes somas de recursos em comparação ao nível de atividade.

A atividade de lavagem de dinheiro, assim como outras atividades econômicas informais, não

⁵² TANZI (1996, p.5).

⁵³ TANZI (1996, p.6).

⁵⁴ Ver QUIRK (1996, 1997), TANZI (1996), FMI (2001), WALKER (1998).

pode ser observada diretamente pelos estudiosos. Pela sua própria definição, trata-se de uma atividade dissimulada.

O método mais óbvio para calcular o tamanho da lavagem de dinheiro seria através dos dados colhidos diretamente dos processos judiciais (condenações, confiscos, etc.). No entanto, as decisões da justiça a esse respeito são tão escassas que os dados disponíveis estão nitidamente longe de espelhar a magnitude do problema. Essa situação pode ser atribuída em grande parte à dificuldade de apurar esse sofisticado tipo de crime financeiro, à recente aprovação das leis antilavagem e criação das instituições de combate, à ineficiência dos sistemas jurídicos, etc. A título de exemplo, Quirk⁵⁵ informa que as ações judiciais nos EUA nos anos de 1991-1992, referentes a casos de lavagem de dinheiro, envolveram apenas US\$ 50 milhões. O autor sustenta que esses poucos casos que chegam à justiça não permitem dimensionar o quanto é realmente lavado.

Na ausência de métodos estatísticos mais apropriados para dimensionar o fenômeno, metodologias desenvolvidas para tratar da economia subterrânea⁵⁶ têm sido utilizadas pelos autores que se propõem a estudar o tema.

Os estudos realizados por esses autores têm seguido basicamente duas vertentes⁵⁷: (a) uma abordagem macroeconômica baseada em inferências realizadas a partir de dados econômicos agregados (podendo ser subdividida em cinco linhas metodológicas⁵⁸); e (b) uma abordagem microeconômica fundada em dados colhidos diretamente junto aos órgãos de fiscalização de tributos e de repressão ao crime, tais como registros sobre apreensões de drogas, armas, etc.

Ambas as abordagens têm problemas e nenhuma delas é particularmente robusta, teoricamente⁵⁹. Enquanto a segunda abordagem subestima a atual magnitude do fenômeno, a primeira claramente

⁵⁵ QUIRK (1996, p. 7).

⁵⁶ De acordo com SCHNEIDER & ENSTE (2000, p. 4-5) a “economia subterrânea” engloba as atividades informais, tanto lícitas quanto ilícitas.

⁵⁷ Para um estudo mais detalhado sobre os métodos para dimensionar a economia subterrânea, ver SCHNEIDER & ENSTE (2000) e QUIRK (1996).

⁵⁸ “(i) the discrepancy between income and expenditure statistics, assuming that the income measure of GDP should be equal to the expenditure measure of GDP reported in the national accounts; (ii) the discrepancy between the official and actual labor force—assuming that a decline in participation to the official market may reflect increasing activity in the underground economy; (iii) the discrepancy between official GDP and total nominal GDP (transactions approach) assumes a constant relationship over time between the volume of transactions and official GDP (Fisher’s quantity equation); (iv) the discrepancy between actual or “excess” demand for money and the demand for money that can be explained by conventional or normal factors (currency demand approach) considers that currency is the main (only) means of payment used to settle transactions in the underground economy; (v) the discrepancy between actual and official GDP estimated on the basis of electricity consumption—assumes that economic activity and electricity consumption move together, with an electricity/GDP elasticity close to one” (FMI, 2001, p. 24-25).

⁵⁹ FMI (2001, p. 10).

a exagera. Segundo Quirk⁶⁰, os resultados obtidos com a aplicação dessas metodologias para estimar o tamanho da economia subterrânea variam significativamente em termos de percentagem do PIB. O autor cita como exemplos a Austrália, cujas estimativas apontam para 4% a 12% do PIB; a Alemanha, de 2% a 11%; a Itália, de 10% a 33%; o Japão, de 4% a 15%; o Reino Unido, de 1% a 15%; os EUA, de 4 a 33%; etc.

Apesar da importância da questão da lavagem de dinheiro no mundo e da grande preocupação que diversos organismos internacionais (ONU, FMI, OCDE, BIS, OEA, etc.) têm sobre o tema, uma medição mais adequada da magnitude do problema ainda permanece um desafio para os especialistas. Os organismos internacionais têm utilizado uma estimativa precária, fornecida pelo Fundo Monetário Internacional, a fim de se ter uma dimensão da escala do fenômeno. Não foi possível encontrar nenhuma referência à metodologia utilizada pelo FMI para chegar a essa estimativa. É interessante notar, entretanto, que os números apontados pelo Fundo são amplamente aceitos pelos mais diversos organismos, em especial, pelo FATF, principal entidade internacional antilavagem.

Segundo o FMI, o tamanho da lavagem de dinheiro pode ser estimado como algo entre 2% e 5% do PIB mundial⁶¹. Usando as estatísticas de 2001, essas porcentagens indicam que os valores lavados anualmente movimentavam recursos da ordem de US\$ 600 bilhões a US\$ 1,5 trilhão⁶². Mesmo que se tome por base o piso dessa faixa de valores, ainda assim o montante só é inferior ao PIB de nove nações do mundo.

A despeito das já relatadas dificuldades de se calcular a magnitude da lavagem de ativos oriundos do crime, Walker⁶³ desenvolveu um modelo econométrico que estima a lavagem de dinheiro em todo o mundo. De acordo com seu modelo, todo ano são lavados recursos da ordem de US\$ 2,8 trilhões no mundo. A metodologia utilizada pelo autor é detalhada no Apêndice 1.

Na Tabela 2, encontram-se as estimativas do modelo para os vinte primeiros países de acordo com a origem do dinheiro lavado. Essas nações representam 90% dos recursos totais lavados no mundo. Cabe destacar que a grande maioria é formada por países desenvolvidos. Só os EUA (1º lugar da lista) respondem por 43,6% do dinheiro lavado anualmente, o que equivale a cerca de US\$ 1,3 trilhões. Já o Brasil, último país dessa lista de 20 nações, responde por “apenas” 0,6% do

⁶⁰ QUIRK (1996, p. 13).

⁶¹ CAMDESSUS (1998).

⁶² Valores calculados com base no PIB a preços correntes em dólares dos EUA. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2002/02/data/index.htm#2>>. Acesso em 31 out. 2002.

⁶³ WALKER (1998).

total (US\$ 16,8 bilhões ao ano).

Por outro lado, na Tabela 3, pode-se observar os vinte primeiros países de destino do dinheiro lavado. Nota-se que, diferentemente do que em relação aos países de origem, o destino do dinheiro “sujo” é menos concentrado. Os 20 primeiros países respondem por 67% do total.

É interessante notar que nessa lista aparecem vários “paraísos fiscais” (Ilhas Cayman, Bahamas, Bermudas, Luxemburgo, Liechtenstein, etc.), o que revela a importância dessas jurisdições na lavagem internacional de dinheiro. Os EUA lideraram esse *ranking* também, agora com 18,9% do total, o que equivale a US\$ 538 bilhões por ano. A Espanha, última colocada da lista, aparece com 1,2% do total, o equivalente a US\$ 35 bilhões anuais. Cabe mencionar que o Brasil não aparece nessa relação dos 20 maiores destinos do dinheiro lavado.

O modelo de Walker apresenta limitações como qualquer outro modelo econométrico. No entanto, o autor faz uma comparação das estimativas produzidas com informações fragmentadas sobre o tamanho da lavagem de dinheiro em várias localidades do mundo. A comparação revela que os resultados do modelo são bastante coerentes com essas informações.

6. OS EFEITOS ECONÔMICOS DA LAVAGEM DE DINHEIRO⁶⁴

As duas últimas décadas, em especial os anos 90, foram marcadas pela globalização da economia mundial, com especial destaque para a integração e desregulamentação dos mercados financeiros nacionais. A globalização financeira e os avanços tecnológicos na área de informática e telecomunicações permitiram que indivíduos e empresas passassem a movimentar recursos financeiros entre diferentes países de forma rápida e quase sem nenhuma restrição.

Independentemente dos supostos benefícios que a globalização possa ter trazido à economia mundial, não se pode negar que ela também trouxe aspectos negativos. Entre os problemas mais discutidos advindos da globalização estão os potenciais danos causados pelos grandes e súbitos movimentos de capitais especulativos em busca de ganhos imediatos ou mesmo de capitais de outra natureza, institucionais ou não, mas que acabam influenciados pelo chamado “comportamento de manada”. Esses movimentos de capitais têm provocado sérias dificuldades macroeconômicas para muitas nações, além de contribuir para que problemas localizados adquiram dimensões sistêmicas.

Outro potencial custo trazido pela globalização diz respeito a países com déficits estruturais em

⁶⁴ QUIRK (1996, 1997), TANZI (1996), FMI (2001).

transações correntes, não decorrentes dos ciclos econômicos. Esses países passaram a ter maiores condições de postergar por períodos excessivamente longos os ajustes necessários, através da atração de capitais voláteis e/ou de um forte aumento do endividamento externo.

Além disso, o crescimento substancial do comércio internacional, decorrente em grande parte da queda das barreiras tarifárias e não-tarifárias, facilitou o contrabando das mercadorias ilícitas comercializadas pelos traficantes de drogas e de armamentos. Tornou-se mais fácil ocultar mercadorias proibidas entre os volumes cada vez maiores de mercadorias transportadas internacionalmente.

Esses são apenas algumas facetas ilustrativas do lado negativo da globalização. No entanto, para fins de lavagem de dinheiro, o efeito mais danoso decorre da facilidade que a integração e desregulamentação dos mercados financeiros trouxe para os criminosos reciclarem os enormes lucros obtidos em suas atividades ilícitas.

Segundo Tanzi⁶⁵, algumas atividades ilegais, como a produção e distribuição de drogas, comércio ilegal de armas e material nuclear, corrupção, seqüestros, extorsão, fraudes, evasão fiscal em larga escala, etc., atraem recursos que são subtraídos da economia formal, reduzindo seu tamanho e seu crescimento. Essa redução é um importante aspecto econômico desses crimes mas está mais relacionada com essas atividades *per si* do que com a lavagem de dinheiro propriamente dita.

A lavagem de ativos ilícitos, quando envolve grandes somas de recursos, traz conseqüências econômicas relevantes para as nações. Tomando por base as menores estimativas existentes, não restam dúvidas que os recursos lavados anualmente constituem montantes realmente elevados.

Em virtude do grande volume de dinheiro “sujo”, da concentração desses recursos em poucos países e em poucas mãos, e também do fato das autoridades nacionais estarem mais interessadas em perseguir – talvez por ser menos difícil – o dinheiro lavado domesticamente, a lavagem de dinheiro nos mercados internacionais adquiriu grandes proporções, tornando-se um problema de natureza transnacional.

Alguns fatores, ocorridos especialmente nos anos 90, contribuíram para a criação de uma forte demanda por capitais financeiros estrangeiros e de condições facilitadoras do investimento anônimo desse capital: (a) privatização em larga escala de empresas públicas; (b) crescimento dos mercados de ações; (c) crescente diversificação de instrumentos financeiros; (d) crescente participação de capitais internacionais controlados por entidades situadas em “paraísos fiscais”;

⁶⁵ TANZI (1996, p. 2).

(e) arrefecimento dos controles em muitos países, especialmente nas economias em transição e em vários países em desenvolvimento; (f) grande necessidade de capital estrangeiro por parte desses dois grupos de nações.

A globalização dos mercados financeiros e sua sofisticação técnica têm favorecido esse processo. Os volumes cada vez maiores de capitais movendo-se a todo o momento no mundo inteiro e os limitados controles oficiais existentes têm possibilitado que fundos de origem duvidosa entrem nesse grande fluxo financeiro sem despertar muita atenção. Torna-se muito difícil também fazer a distinção entre movimentos de capitais induzidos por diferenças em fundamentos econômicos e movimentos de capitais ilícitos a procura de uma nova identidade.

A globalização tem permitido que lavadores profissionais, altamente especializados, explorem as diferenças de controles e regulamentações entre os países de forma mais eficiente e fácil do que era possível quando os movimentos de capitais eram mais controlados e restringidos. As diferenças nos regulamentos e nos controles têm sido mais importantes para motivar as movimentações de capitais ilícitos do que os fundamentos econômicos propriamente ditos, tais como diferenças nas taxas de juros ou nos níveis de impostos, por exemplo.

Em virtude desse fenômeno, capitais podem mover-se em direções contrárias ao que seria esperado em função da qualidade dos indicadores econômicos de um país. Nesse sentido, grandes volumes de dinheiro podem sair de uma nação com boas políticas econômicas e altas taxas de retorno em direção a países com piores políticas econômicas e menores taxas de retorno, num aparente contra-senso. Como consequência, as autoridades podem ficar confusas em relação às políticas que devem seguir.

Para autores como Tanzi⁶⁶, sob uma perspectiva puramente teórica, essa racionalidade dos agentes lavadores de dinheiro leva a uma maximização não consistente com uma alocação ótima, ou pelo menos, mais eficiente, dos recursos econômicos. Por esse raciocínio, os capitais mundiais, tomados como um todo, tendem a ser investidos de forma menos ótima do que poderiam ser na ausência das atividades de lavagem de dinheiro. A consequência disso é uma menor taxa de crescimento mundial.

O dinheiro “sujo” acaba sendo atraído por países com controles menos rígidos e, como consequência, a alocação mundial dos recursos fica distorcida em dois sentidos: primeiro, em função da própria atividade criminosa e, em segundo lugar, em função da forma como o dinheiro obtido com as atividades delituosas é alocado.

⁶⁶ TANZI (1996, p. 7).

Além disso, os grandes estoques de capitais já lavados podem trazer instabilidades à economia mundial. Estima-se que o total desses ativos ilícitos seja de tal magnitude – da ordem de trilhões de dólares – que apenas uma fração desse montante, alguns bilhões por exemplo, movimentada de um país para outro num determinado momento, possa trazer importantes consequências econômicas, tanto em nível nacional quanto internacional.

Considerando uma determinada nação, grandes entradas ou saídas de capitais podem influenciar significativamente variáveis como taxas de juros ou de câmbio. Estas, por sua vez, afetam o crescimento econômico e a competitividade do comércio exterior desse país.

Do ponto de vista internacional, esses movimentos de capitais oriundos da atividade de lavagem de dinheiro podem espalhar seus efeitos desestabilizadores sobre determinados países, em função da crescente integração dos mercados financeiros mundiais. Além disso, a coordenação das políticas econômicas fica prejudicada em virtude dos sinais confusos emitidos pelos movimentos de capitais influenciados pela atividade de lavagem.

Um aspecto interessante da lavagem internacional de dinheiro refere-se à moeda norte-americana. Sendo o principal mercado consumidor de drogas do mundo, os EUA geram grandes volumes físicos de papel-moeda para os traficantes. Esses recursos, muitas vezes, são contrabandeados para fora do país e lá permanecem exercendo uma função de reserva de valor. Estima-se que no mínimo US\$ 200 bilhões sejam mantidos fora dos EUA⁶⁷. No entanto, não se sabe o quanto disso decorre da lavagem de dinheiro.

Sobre esse ponto, pode-se fazer algumas considerações de caráter econômico. Os dólares mantidos fora dos EUA representam um financiamento a custo zero para o governo americano. Em segundo lugar, diminuem a demanda por moeda doméstica nos países em que esses dólares são mantidos, através de um processo de substituição monetária, levando a uma diminuição da receita de “*seigniorage*”. Finalmente, criam um fator de potencial instabilidade no sistema financeiro internacional em virtude da possibilidade de, em algum momento no futuro, ocorrer um movimento súbito e intenso de troca de dólares por outras moedas.

O desenvolvimento de um eficiente mercado mundial de capitais depende da plena confiança de seus participantes. Na medida que cresce a percepção de que o mercado está contaminado pelo dinheiro controlado por organizações criminosas, essa confiança fica inevitavelmente abalada. Dessa maneira, o mercado tenderá a reagir de forma mais dramática a boatos e falsas informações, gerando mais instabilidade.

⁶⁷ TANZI (1996, p. 9).

A transparência e a saúde dos mercados financeiros são elementos chaves para um bom funcionamento das economias. No entanto, ambos podem ser negativamente afetados pela lavagem de dinheiro. O dinheiro “sujo” pode ser, por exemplo, usado para corromper pessoas que tomam decisões sobre o funcionamento do mercado financeiro dos países. A credibilidade perante o público, tão vital para o funcionamento das instituições financeiras, pode ser rapidamente perdida.

Em virtude do caráter transnacional da lavagem de dinheiro, os países que não implementam controles efetivos contra a lavagem de dinheiro acabam impondo externalidades negativas para os demais países. Segundo Tanzi⁶⁸, pode-se imaginar uma situação em que o crime organizado tente intencionalmente manipular os mercados financeiros de um país, corrompendo seus administradores e principais operadores. O autor levanta uma hipótese extrema e muito pouco provável, entretanto possível, segundo a qual um cartel de organizações criminosas detentoras de grandes somas de recursos decide atuar no sentido de desestabilizar uma determinada economia, transferindo de forma coordenada recursos para fora do país. Essa ação poderia ser motivada para “punir” ou intimidar um governo que estivesse querendo introduzir medidas contrárias aos interesses dessas organizações.

Seguindo essa mesma linha de argumentação, grandes quantias de dinheiro “sujo” poderiam ser utilizadas também para manipular determinados segmentos dos mercados financeiros ou de *commodities*.

Em 1996, Quirk⁶⁹ elaborou um estudo, publicado pelo FMI, em que procura identificar os principais canais de transmissão dos efeitos da lavagem de dinheiro sobre o ambiente macroeconômico. Esse estudo tornou-se uma das principais referências sobre o tema. Em resumo, os principais canais relatados são:

- a) equívocos na condução da política econômica decorrentes de erros de medida em variáveis econômicas: a lavagem de dinheiro, por ser uma atividade ilegal e dissimulada por natureza, geralmente não é captada pelos métodos utilizados para dimensionar as variáveis econômicas relevantes ou gera graves distorção nos valores apurados. Esse “erro” de medição pode levar a decisões equivocadas de política econômica;
- b) mudanças na demanda de moeda que parecem não relacionadas a mudanças em fundamentos econômicos: devido ao caráter ilícito, entre os meios de pagamento geralmente utilizados nas

⁶⁸ TANZI (1996, p. 10).

⁶⁹ QUIRK (1996).

atividades criminosas geradoras de dinheiro a ser lavado há uma larga predominância de ativos anônimos, como o dinheiro em espécie. Em função disso, pode ocorrer um aumento da demanda por dinheiro em espécie que não decorra de mudanças nos fundamentos econômicos, mas sim do aumento das transações criminosas ou de mudança das técnicas de lavagem;

c) volatilidade nas taxas de câmbio e de juros devido a súbitas transferências externas de fundos: uma vez que as estimativas sobre a magnitude da lavagem de dinheiro apontam para valores que chegam a trilhões de dólares ao ano, pode ocorrer de frações dessas quantias, da ordem de alguns bilhões de dólares, serem movimentadas subitamente, de forma intencional ou não, de um país para outro, em determinados momentos, gerando, com isso, significativa volatilidade nas taxas de câmbio e/ou de juros dos países envolvidos;

d) outros efeitos distributivos e bolhas de preço de ativos: esquemas de lavagem de dinheiro que transacionam ativos específicos em grande escala num curto espaço de tempo podem gerar “bolhas” de preço nos respectivos setores econômicos, como no mercado de imóveis, por exemplo;

e) desenvolvimento de uma instável estrutura de ativos e passivos em instituições financeiras, criando riscos de crises sistêmicas e instabilidade monetária: a racionalidade dos agentes lavadores pode levar a comportamentos não esperados pelos administradores da instituição financeira que abrigue, intencionalmente ou não, recursos de origem ilícita e, dessa forma, gerar instabilidade em relação aos ativos e passivos da instituição. Certos tipos de resgate de aplicações financeiras antes do prazo esperado e de pagamentos antecipados de dívidas são exemplos de comportamentos aparentemente “não racionais” desse tipo de cliente;

f) efeitos sobre a arrecadação fiscal e, conseqüentemente, na alocação do gasto público, em função da não declaração, pelos lavadores, de parte ou de toda a renda movimentada: os lavadores de dinheiro, apesar de não terem como objetivo principal a sonegação de tributos, podem assim proceder como parte da estratégia para ocultar e dissimular a origem dos recursos gerados pelas atividades criminosas;

g) má alocação de recursos devido a distorções nos preços relativos de ativos em decorrência das atividades de lavagem de dinheiro: uma vez que a racionalidade dos lavadores é diferente da racionalidade dos demais agentes econômicos, o dinheiro “sujo” pode ser alocado de forma não otimizada, não priorizando, por exemplo, as melhores taxas de retorno. Além disso, as bolhas de preço geradas pelo dinheiro “sujo” pode induzir os demais agentes a uma má alocação de seus recursos;

h) contaminação de transações legais devido à percepção de poderem estar associadas ao crime:

devido ao caráter dissimulado da atividade de lavagem de dinheiro, os agentes econômicos utilizam regras práticas (de ordem legal ou não) para identificar e evitar transações suspeitas. Essas regras usam como parâmetros a natureza da atividade econômica da contraparte, a forma da liquidação financeira do negócio, etc. De outro lado, os agentes econômicos têm um sério receio dos danos que o risco de imagem e legal, em relação a uma eventual vinculação com a lavagem de dinheiro, pode trazer-lhes. Dessa forma, transações legais podem deixar de ser realizadas por se encaixarem nas referidas regras.

O uso em larga escala de empresas de fachada em esquemas de lavagem de dinheiro pode prejudicar as condições de concorrência em determinados setores da economia. Por exemplo, o crime organizado pode montar uma rede de pizzarias para distribuir drogas e, ao mesmo tempo, dar uma aparência de legitimidade aos recursos ilicitamente obtidos. Uma vez que o objetivo principal do negócio de pizzas para esses criminosos não é o lucro, eles podem praticar preços abaixo da concorrência, levando a sérias distorções de mercado. A mesma análise pode se aplicar aos mais diversos ramos de atividade da economia.

Em relação ao risco de imagem trazido pela lavagem de dinheiro, é importante frisar que esse tipo de risco atinge não só transações financeiras legítimas, mas também outras esferas institucionais, tais como bancos, mercados financeiros e até países. Um exemplo recente é a lista negra de países “não-cooperantes”, divulgada pelo principal organismo internacional da luta contra a lavagem de dinheiro, o FATF. Esse organismo recomenda que seus países-membros, bem como todos aqueles comprometidos com a prevenção e combate à lavagem, dediquem “especial atenção” às operações financeiras e comerciais que envolvam os chamados países “não-cooperantes”.

Parece claro que essas nações colocadas na lista negra acabam sofrendo sérios danos à sua reputação, com consequências econômicas significativas, como, por exemplo, afugentando investidores estrangeiros, dificultando que bancos locais estabeleçam relações de correspondência com bancos das principais praças financeiras mundiais, etc.

Raciocínio semelhante pode ser aplicado por ocasião da divulgação do envolvimento, consciente ou não, de empresas e instituições financeiras em operações de lavagem de dinheiro. Uma vez que uma instituição tenha seu nome associado com a lavagem de recursos oriundos do crime, os agentes econômicos que mantêm algum tipo de relacionamento com essa instituição podem ficar com o receio de ver sua própria imagem contaminada perante os demais agentes, levando ao encerramento desses relacionamentos.

Além disso, os depositantes de uma instituição bancária, ao perceberem, através da divulgação do

envolvimento dessa instituição com operações criminosas, o rompimento dos padrões éticos e de governança corporativa exigidos nesse ramo de negócio, podem rapidamente iniciar um movimento maciço de saques contra o banco. Isso ocorreria em função do medo de serem fraudados, de terem seus depósitos congelados em decorrência de uma eventual quebra do banco ou, até mesmo, de terem suas contas pessoais vasculhadas numa provável investigação conduzida pelas autoridades competentes.

Uma vez que administradores de bancos sejam corrompidos pelos lavadores de dinheiro, surge o risco de que interesses escusos disseminem-se entre as demais áreas operacionais da instituição, criando sérios riscos à saúde desse banco. Esse risco pode se alastrar para outros bancos e levar a uma crise sistêmica. Numa situação extrema, os grandes valores movimentados pelo crime organizado podem vir a corromper ou intimidar os próprios supervisores bancários, agravando ainda mais o risco de crises financeiras.

É importante ressaltar, que o adequado funcionamento dos mercados financeiros depende em muito da expectativa de que elevados padrões profissionais, legais e éticos sejam observados pelas instituições e zelados pelos órgãos de fiscalização. Organismos internacionais, como o Comitê de Supervisão Bancária da Basileia, entendem que há uma importante relação entre integridade do mercado financeiro e estabilidade financeira.⁷⁰

⁷⁰ Essa visão está contemplada em diversos documentos publicados, tais como *Core Principles for Effective Banking Supervision* (BIS, 1997a) e *Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies* (FMI, 1999).

CAPÍTULO 2

No primeiro capítulo foram apresentados vários elementos relacionados à lavagem de dinheiro, essenciais para o entendimento do fenômeno e para o desenvolvimento dos dois capítulos seguintes. Neste segundo capítulo, o objetivo passa a ser o de identificar e descrever o modelo antilavagem internacional a fim de permitir a comparação com o aparato institucional implantado no Brasil, que será o tema do próximo capítulo.

7. MARCOS HISTÓRICOS

Iniciativas embrionárias contra a lavagem de dinheiro já existiam há mais de duas décadas. Em junho de 1980, por exemplo, o Conselho Europeu adotou uma recomendação relativa a medidas contra a transferência e proteção de fundos oriundos do crime.

No entanto, tratavam-se de iniciativas isoladas, de alcance limitado. Somente no final dos anos oitenta, a comunidade internacional, motivada pelo vertiginoso crescimento do crime organizado, em especial do narcotráfico, passou a desenvolver esforços concretos de âmbito internacional para atacar o problema.

No bojo desses esforços, a atividade de lavagem de dinheiro passou a ganhar grande destaque, na medida em que aumentava a percepção:

- da dificuldade de combater diretamente o crime organizado, especialmente o crime relativo a atividades altamente lucrativas, como o tráfico de drogas;
- do crescimento do poderio econômico e financeiro, bem como social e político, desses grupos criminosos organizados;
- dos danos sociais, políticos e econômicos trazidos por esse tipo de criminalidade;
- de que a lavagem dos recursos oriundos desses crimes consistia não só numa etapa importante do ciclo do “empreendimento” criminoso, mas também trazia, *per si*, consequências nocivas para a esfera econômica do país e, principalmente, de terceiros países;
- de que, em função da globalização e das novas tecnologias da informação, a lavagem vinha adquirindo um caráter cada vez mais transnacional, tornando-se infrutíferas as iniciativas isoladas para tentar combatê-la, uma vez que os lavadores, cada vez mais qualificados, conseguiam esquivar-se das restrições impostas por determinados países, aproveitando-se das brechas deixadas por outras nações.

O grande marco da cooperação internacional na luta contra a lavagem de dinheiro foi a convenção das Nações Unidas contra o comércio ilegal de substâncias psicotrópicas de 1988 (Convenção de Viena). O foco da convenção era o tráfico de drogas em geral. Entretanto, houve significativo destaque para a lavagem dos recursos advindos dessa atividade criminosa.

A Convenção de Viena foi o primeiro instrumento jurídico internacional a definir como crime a atividade de lavagem de dinheiro⁷¹. Trouxe ainda: (a) a obrigação de criminalizar a lavagem de recursos derivados do narcotráfico; (b) tornou a extradição aplicável também em casos de lavagem de dinheiro; (c) criou princípios para facilitar as investigações internacionais de natureza administrativa; (d) estabeleceu que o sigilo bancário não deveria interferir nas investigações criminais num contexto de cooperação internacional.

Outra iniciativa internacional, ocorrida na mesma época da Convenção de Viena e que também merece destaque como um dos marcos na luta contra a lavagem de dinheiro, foi a publicação do documento “*The Prevention of Criminal Use of the Banking System for the Purpose of Money-Laundering*”⁷² pelo Comitê de Supervisão Bancária da Basileia em dezembro de 1988.

Esse documento já afirmava à época que a confiança pública nos bancos poderia ser abalada em virtude de eventuais relações das instituições bancárias com criminosos. Estabeleceu, ainda, alguns princípios básicos com vistas a prevenir e combater a lavagem de dinheiro através do sistema bancário: (a) política de identificação do cliente; (b) cumprimento das leis e regulamentos relativos à atividade financeira e recusa em dar curso a operações que pareçam associadas à lavagem de dinheiro; (c) cooperação com as autoridades fiscalizadoras e de persecução criminal, na medida do permitido pelas normas de sigilo bancário.

Como uma resposta mais efetiva à crescente preocupação mundial contra a lavagem de ativos ilícitos, os países mais ricos do mundo criaram o Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro (FATF – *Financial Action Task Force*), por ocasião da Reunião de Cúpula do G-7, ocorrida em Paris em 1989.

Reconhecendo as ameaças que pairavam sobre os sistemas bancários e sobre as demais instituições financeiras, os líderes do G-7 e o presidente da Comissão Européia convocaram para fazerem parte desse grupo os países-membros do G-7, a Comissão Européia e mais oito países, totalizando assim 16 membros.

⁷¹ COAF (1999a, p. 20).

⁷² BIS (1988).

Ao FATF foi atribuída a responsabilidade de examinar as técnicas e tendências da lavagem de dinheiro, revendo as ações que já estavam em prática, tanto a nível nacional quanto internacional, e estabelecer as medidas necessárias ao combate.

Em abril de 1990, menos de um ano após sua criação, o FATF publicou um documento com um conjunto de quarenta recomendações que constituía a base de um amplo plano de ação necessário à luta contra a lavagem de recursos oriundos do crime.

Esse documento, que se tornou histórico, ficou conhecido como as “Quarenta Recomendações” e representa até hoje o principal instrumento de referência no combate à lavagem em todo o mundo.

Durante 1991 e 1992, o FATF ampliou seu quadro de associados para 28 membros, incorporando mais 11 países e outro organismo internacional. Atualmente são 31 membros. Desde o início, o FATF tem examinado os métodos usados pelos lavadores de dinheiro, além de implementar mecanismos de avaliação do cumprimento das Quarenta Recomendações pelos países-membros.

Em 1996, o FATF realizou a primeira revisão das Quarenta Recomendações, tendo como objetivo refletir as mudanças ocorridas nas técnicas de lavagem até àquele momento, bem como encorajar outros países a adotarem as contramedidas necessárias.

O FATF e suas famosas Quarenta Recomendações tornaram-se dois outros marcos históricos da luta internacional contra a lavagem de dinheiro.

8. RISCOS BANCÁRIOS E O PAPEL DA AUTORIDADE DE SUPERVISÃO⁷³

8.1. RISCOS BANCÁRIOS

A atividade bancária está sujeita a riscos assim como qualquer outra atividade empresarial. No entanto, a quebra de um banco, em geral, traz conseqüências negativas para a economia significativamente maiores às conseqüências trazidas pela insolvência de uma empresa não-bancária.

Segundo Lundberg⁷⁴, há uma forte correlação entre a estabilidade macroeconômica de um país e a saúde de seu sistema financeiro. De um lado, as dificuldades macroeconômicas afetam a solvência e liquidez do sistema bancário e, de outro, os bancos e demais instituições financeiras

⁷³ ROMANTINI, HIJJAR & ANJOS (2002).

⁷⁴ LUNDBERG (2000, p. 9).

insolventes põem em risco o melhor funcionamento da economia e da política econômica do governo.

A política econômica também acaba sendo afetada por um sistema financeiro frágil e debilitado em virtude, principalmente, dos impactos fiscais e monetários causados pela quebra dos bancos. As instituições financeiras insolventes acabam não respondendo coerentemente aos estímulos do mercado e nem da política econômica, especialmente da política monetária. Um sistema bancário frágil torna-se também um obstáculo a uma eventual política monetária “contracionista”, impedindo a elevação das taxas de juros.

A vulnerabilidade dos bancos é uma preocupação legítima das políticas públicas em função das externalidades negativas causadas por falências bancárias. Estes efeitos negativos ocorrem quando falências bancárias atingem outros bancos e agentes econômicos. Corridas bancárias, quebras em efeito dominó e prejuízos ao sistema de pagamentos são algumas das principais externalidades negativas associadas com fragilidade bancária. Corridas para a qualidade, isto é, de bancos ilíquidos para portos mais seguros, podem até ser racionais, mas podem causar severos danos ao sistema financeiro.⁷⁵

Esses potenciais efeitos negativos dão uma idéia do motivo das instituições bancárias serem tão fortemente reguladas e supervisionadas pelas autoridades públicas nacionais. Proteção em excesso, no entanto, também traz riscos.

O excesso de proteção também pode levar a decisões ineficientes ou induzir comportamentos inadequados, seja por negligência, seja por má fé. É o problema do risco moral (‘moral hazard’). [...] Na pior hipótese, a proteção pode servir de estímulo a algumas pessoas agirem levemente, visando auferir algum tipo de ganho amparado na proteção.⁷⁶

Como decorrência dos sérios danos trazidos por uma crise bancária e do aumento exponencial das transações econômicas e financeiras internacionais verificado nos últimos anos, a preocupação com a estabilidade e a solvência dos sistemas financeiros passou a ser também uma questão internacional.

Em virtude dessa crescente preocupação, foi criado, em 1974, o Comitê de Supervisão Bancária junto ao Banco de Compensações Internacionais (BIS), na Basileia. Esse comitê, formado pelos países mais industrializados – Alemanha, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, França, Holanda, Inglaterra, Itália, Japão, Luxemburgo, Suécia e Suíça –, reúne-se a cada três meses e tem por objetivo realizar estudos propondo políticas amplas para que os gestores de cada país possam usá-las para determinar suas próprias políticas nacionais. O BIS, que é um banco de propriedade dos bancos centrais e funciona a serviço deles, apenas abriga as reuniões e fornece apoio de

⁷⁵ LINDGREN, GARCIA & SAAL *apud* LUNDBERG (1999, p.7).

⁷⁶ LUNDBERG (1999).

secretaria para o Comitê da Basiléia.⁷⁷

O Comitê “tem promovido mecanismos de atuação e de troca de informações entre os órgãos supervisores nacionais, de forma que o controle do sistema financeiro internacional seja feito a partir do controle dos sistemas bancários de cada país”⁷⁸. Além disso, tem procurado disseminar padrões qualitativos a serem seguidos pelas autoridades nacionais de supervisão bancária.

Lundberg afirma, ainda, que as insolvências bancárias decorrem, em geral, do mau gerenciamento das instituições, de alterações inesperadas na conjuntura econômica que afetem negativamente o retorno de empréstimos e aplicações, das fraudes e também dos excessivos riscos assumidos.

A atividade bancária está submetida a uma vasta gama de riscos. Tomando por base a classificação adotada pelo Comitê da Basiléia no documento “*Core Principles for Effective Banking Supervision*”⁷⁹, os riscos mais importantes incorridos pelos bancos são:

- a) Risco de crédito – é a possibilidade de ocorrência de fatores que podem contribuir para que o credor não receba do devedor o seu crédito na época e nas condições pactuadas;
- b) Riscos de mercado – é o risco decorrente de flutuações nos valores das posições dos investimentos realizados, como a queda no preço das ações, câmbio ou *commodities*;
- c) Risco de taxa de juros – é a possibilidade de perdas decorrentes de movimentos adversos nas taxas de juros. Dependendo da exposição da situação financeira da instituição, uma elevação dos juros de mercado pode significar grandes prejuízos a um banco caso, por exemplo, seus empréstimos sejam mais longos e a juros fixos, enquanto a captação mais curta e a juros variáveis;
- d) Risco de liquidez – é o risco da instituição não dispor de recursos em tempo hábil para honrar suas obrigações. Em geral os bancos são muito mais sujeitos a tal risco, em função da característica de pronta disponibilidade dos depósitos à vista;
- e) Riscos de país e de transferência – é a possibilidade de perdas decorrentes de dificuldades em receber créditos contra devedores de outros países ou decorrentes das dificuldades do devedor estrangeiro de obter a moeda pactuada para o pagamento da obrigação;

⁷⁷ BIS (2001e).

⁷⁸ LUNDBERG (2000, p.9).

⁷⁹ BIS (1997a, p. 21-23).

- f) Risco operacional – é o risco de perdas diretas ou indiretas resultantes da inadequação ou falha nos processos internos, pessoas e sistemas, ou resultantes de eventos externos⁸⁰. Segundo o Comitê, o risco operacional engloba o risco legal;
- g) Risco legal – é a possibilidade de processos judiciais, julgamentos com resultados desfavoráveis ou contratos inaplicáveis perturbarem ou afetarem desfavoravelmente as operações ou as condições de operação do banco⁸¹. Refere-se ao risco de desvalorização de ativos ou valorização de passivos em intensidade inesperada em face de mudanças na legislação, rumos de um processo, parecer ou documento legal inadequado ou incorreto. Podem ser subdivididos em: (i) risco de legislação: risco de perdas decorrentes de sanções por reguladores e indenizações por danos a terceiros; (ii) risco tributário: risco de perdas devido à criação ou nova interpretação da incidência de tributos; (iii) risco de contrato: risco de perdas decorrentes de julgamentos desfavoráveis por contratos omissos, mal redigidos ou sem o devido amparo legal⁸²;
- h) Risco de reputação (ou de imagem) – é o potencial dano que a publicidade adversa a respeito das práticas e negócios da instituição, seja ela verdadeira ou não, causará na confiança em relação à integridade do banco⁸³.

Em relação aos riscos trazidos pelos itens fora de balanço (“*off-balance sheet*”), cabe destacar que são tratados mais especificamente em outros documentos do Comitê da Basileia, entre eles: “*The Management of Banks’ Off-Balance-Sheet Exposures*”⁸⁴ e “*The Treatment of Potential Exposure for Off-Balance-Sheet Items*”⁸⁵.

[Tratam-se de riscos] decorrentes de avais, fianças ou outras garantias concedidas pelas instituições financeiras, que por vezes nem são contabilizados em contas de compensação. Com o crescente mercado de commercial papers e derivativos, esse risco vinha crescendo no portfólio das instituições financeiras.⁸⁶

Tendo em vista a diversidade e os potenciais danos trazidos pelos riscos incorridos pelas instituições bancárias, o Comitê da Basileia tem incentivado os bancos a desenvolverem e a utilizarem melhores técnicas para a administração dos riscos a que estão sujeitos.⁸⁷

⁸⁰ BIS (2001a, p. 4).

⁸¹ BIS (2001a, p. 4).

⁸² BCB (2001).

⁸³ BIS (2001a, p. 4).

⁸⁴ BIS (1986).

⁸⁵ BIS (1995).

⁸⁶ LUNDBERG (1999).

⁸⁷ BIS (2001d, p. 104).

Alguns tipos de riscos podem ser identificados e medidos mais facilmente que outros. Para determinados tipos de riscos bancários, tais como o risco de taxas de juros, o risco de mercado e o risco de crédito, existem técnicas de medição mais disponíveis e desenvolvidas.

Por outro lado, riscos como o de reputação, o legal e o operacional são muito mais difíceis de serem medidos e as técnicas de mensuração existentes são mais escassas e menos desenvolvidas. No entanto, são esses três últimos tipos de risco que estão mais fortemente associados à lavagem de dinheiro.

Além da grande variedade de serviços financeiros oferecidos, os bancos atraem os lavadores de dinheiro em virtude da proteção trazida pelas leis e regras de sigilo comuns a esse tipo de atividade.

A lavagem de dinheiro é um tipo de atividade delituosa diferente das típicas fraudes praticadas contra as instituições bancárias. As fraudes contra bancos são realizadas geralmente com o intuito de desviar recursos da instituição ou de seus clientes. Contra elas os bancos estão permanentemente atentos e geralmente dispõem de controles internos bastante eficientes a fim de combatê-las.

Os lavadores de dinheiro, em geral, estão dispostos a arcar com altos custos de transação a fim de alcançar seu objetivo de ocultar a verdadeira natureza de seus recursos. Nesse sentido, os preços a serem pagos pelos serviços bancários tornam-se um fator de menor importância. Por outro lado, as pessoas que buscam utilizar os serviços bancários para lavar o dinheiro “sujo” já dispõem dos recursos. Isso significa que elas geralmente não representam risco de crédito para a instituição. Logo, as operações de lavagem de dinheiro poderiam vir a representar significativas receitas e bons negócios para um banco, pelo menos no curto prazo.

Ocorre, entretanto, que o ganho advindo de tais operações pode não compensar os prejuízos financeiros e não financeiros trazidos pela eventual descoberta dessas transações ilícitas pelas autoridades do país. Entre as causas de tais prejuízos destacam-se a possibilidade de danos à reputação do banco e a possibilidade de sofrer penalidades administrativas e judiciais.

A reputação de uma instituição bancária é talvez seu maior patrimônio. A credibilidade de um banco é um ativo intangível extremamente valioso que requer tempo e muito investimento para ser constituído.

Instituições financeiras têm características distintas das demais empresas. A primeira e mais óbvia diferença é de que trabalham com uma mercadoria singular: dinheiro, ou seja, a moeda e a poupança dos indivíduos e das empresas. Mas não é exatamente esta característica que justifica a necessidade da intervenção governamental, mas sim o necessário atributo de credibilidade a ela associada. Evidentemente, todas as empresas precisam algum grau de credibilidade junto aos seus clientes e fornecedores para operar. Entretanto, para as instituições financeiras, este atributo é essencial. Ninguém confia seu dinheiro a um

banco se não houver a segurança de que será devolvido nas condições pactuadas.⁸⁸

Danos à reputação podem colocar em perigo a confiança que o banco mantém junto a seus clientes e a seus parceiros comerciais, especialmente junto aos demais bancos, o que pode significar uma séria ameaça à sobrevivência da instituição. A divulgação do uso de um banco como veículo de operações de lavagem de dinheiro pode trazer sérios prejuízos a sua imagem, mesmo que não haja no país lei que defina a atividade de lavagem como crime.

Os danos à imagem podem ocasionar significativas perdas de clientes, de negócios, queda no valor das ações, etc. As pessoas em geral, especialmente os clientes, podem passar a repudiar as instituições supostamente ligadas a atividades de lavagem por diversas razões. Entre elas pode-se vislumbrar:

- i) Reprovação ao envolvimento do banco em uma atividade socialmente danosa e antijurídica;
- ii) Receio de ter suas finanças pessoais vasculhadas no bojo de um procedimento de investigação desencadeado pela descoberta do envolvimento da instituição com atividades ilícitas;
- iii) Medo de que a saúde financeira da instituição seja abalada por eventuais penalidades aplicadas pelas autoridades administrativas e judiciais ou, ainda, pela fuga em massa de clientes da instituição;
- iv) Receio de que os controles da instituição possam ser deficientes a ponto de expor os recursos do cliente a fraudes, desvios e perdas financeiras;
- v) Medo de ver sua imagem associada com a imagem de uma instituição ligada a operações de lavagem de dinheiro, risco especialmente danoso para empresas e instituições financeiras.

Esses danos podem ocorrer esteja o banco dando curso a operações de lavagem de dinheiro de forma intencional ou não, muito embora se espere que, se for intencionalmente, os danos de reputação e legais tendam a ser ainda maiores.

A criação de responsabilidades legais e penalidades claras é condição fundamental para a obtenção de uma maior eficiência nos controles internos de prevenção à lavagem de dinheiro das instituições bancárias. No entanto, a criação de novas penalidades representa, num primeiro

⁸⁸ LUNDBERG (1999).

momento, um aumento nos riscos legais incorridos pelos bancos. Além disso, o risco legal pode amplificar o risco de reputação uma vez que o envolvimento de um banco em operações de lavagem de dinheiro passa a ser percebido pelos agentes econômicos como um claro comportamento antijurídico.

Logo, a criação de novas responsabilidades e penalidades relacionadas à prevenção à lavagem de dinheiro provoca, em um primeiro momento, um aumento dos riscos legais e de reputação nos bancos. No entanto, num segundo momento, as instituições bancárias são induzidas a adotarem controles internos mais eficazes a fim de administrar esses novos riscos. Ao procederem dessa forma, os bancos passam a contribuir para a prevenção e combate à lavagem de dinheiro ao mesmo tempo em que reduzem os riscos trazidos pela lavagem a suas próprias atividades e ao sistema bancário como um todo.

No entanto, a decisão de adotar controles internos de prevenção à lavagem de dinheiro não é simples. Isso porque a implementação de controles eficazes envolve custos. E esses custos podem ser bastante significativos dependendo das características da instituição, do nicho de mercado que atua, do país onde se localiza, etc. Bons controles de prevenção implicam muitas vezes na recusa de aceitar certos tipos de clientes na instituição e de realizar determinados tipos de negócios.

Além disso, esses controles podem representar significativos constrangimentos para parte dos clientes da instituição, levando-os a encerrar o relacionamento com o banco. Esses clientes podem sentir sua privacidade indevidamente invadida ao serem questionados a respeito de suas operações bancárias.

Por outro lado, a não adoção de controles de prevenção à lavagem de dinheiro implica descontrole sobre os riscos relacionados à lavagem de dinheiro e, conseqüentemente, pode trazer sérios prejuízos à instituição. Logo, a decisão sobre o quanto investir em controles internos depende de uma avaliação dos riscos legais e de reputação a que o banco está sujeito em face dos custos desses controles, tanto em termos de volume de gastos quanto em termos de perda de negócios e clientes.

Adicionalmente, os controles internos de prevenção à lavagem de dinheiro passam a ter que ser administrados pela instituição. É preciso considerar, então, a possibilidade de falhas nesses controles. Esta possibilidade representa para o banco mais um risco a ser administrado, enquadrado na categoria de risco operacional.

Segundo as definições adotadas pelo Novo Acordo de Capital da Basiléia⁸⁹ o risco operacional engloba o risco legal. Este por sua vez, juntamente com os riscos de estratégia e de reputação, está dentro da categoria chamada de “outros riscos”, que agrega riscos de difícil mensuração⁹⁰. Desse grupo, apenas os riscos operacionais passaram a integrar o novo critério de adequação de capital da Basiléia e, para tanto, algumas técnicas de medição foram apresentadas.⁹¹

Em suma, a possibilidade de dar curso a operações de lavagem de dinheiro através dos serviços e produtos bancários traz vários riscos para os bancos. Estes riscos são predominantemente riscos de reputação, legais e operacionais, que ameaçam a saúde das instituições bancárias e a estabilidade do sistema. Espera-se que os bancos adotem eficazes controles internos de prevenção à lavagem de dinheiro a fim de administrar os riscos a que estão sujeitos.

8.2. O PAPEL DO SUPERVISOR BANCÁRIO

O papel do supervisor bancário na prevenção à lavagem de dinheiro pode variar de país para país em função do aparato institucional vigente em cada nação, especialmente em virtude das especificidades dos sistemas legais.

Além disso, as leis que definem as responsabilidades do órgão de supervisão bancária podem sofrer mudanças com o passar do tempo. No entanto, essas mudanças têm seguido caminhos convergentes e têm ocorrido num contexto de crescente conscientização internacional sobre a nocividade da atividade de lavagem de dinheiro. Essa conscientização está refletida no estabelecimento de diversas convenções internacionais, na criação de entidades intergovernamentais específicas e na divulgação de padrões institucionais a serem seguidos.

Um breve retrospecto de alguns acontecimentos ocorridos nos últimos quinze anos torna-se necessário para compreender qual deve ser o papel dos supervisores bancários na prevenção à lavagem de dinheiro.

Conforme já tratado anteriormente, a Convenção de Viena, firmada em 19 de dezembro de 1988, é um dos marcos iniciais da mobilização internacional contra a lavagem de dinheiro. Através dela os Estados signatários assumiram diversos compromissos, entre eles o de tipificarem como infração penal os comportamentos de conversão, substituição ou ocultação de bens provenientes do tráfico de drogas.

⁸⁹ BIS (2001d, p. 94).

⁹⁰ BIS (2001d, p.107).

⁹¹ BIS (2001d, p.94).

Até àquele momento, a lavagem de dinheiro era vista basicamente relacionada ao tráfico de drogas. Alguns países, em especial os EUA, já dispunham de iniciativas nessa área. No entanto, a partir do final dos anos 80, a crescente conscientização sobre os efeitos danosos da lavagem de dinheiro sobre a sociedade motivou uma forte reação dos países. Desde a assinatura da Convenção de Viena, a maioria dos Estados passou a intensificar, com maior ou menor rapidez, os esforços de combate e prevenção à lavagem de dinheiro.

No mesmo ano, em 1988, foi publicado pelo Comitê da Basileia um dos primeiros trabalhos que tratam do papel dos órgãos supervisores na prevenção à lavagem de dinheiro nos sistemas bancários: *"The Prevention of Criminal Use of the Banking System for the Purpose of Money-Laundering"*.⁹²

O Comitê da Basileia destacou nesse documento o fato de várias autoridades de supervisão bancária que dele faziam parte não terem os mesmos papéis e responsabilidades em relação à prevenção à lavagem de dinheiro. Por diferenças legais, bem como pela forma de organização dos sistemas bancários dos diversos países, alguns supervisores tinham responsabilidades específicas nesta área, enquanto que outros não tinham nenhuma responsabilidade direta.

Naquele momento o Comitê começou a forjar os alicerces do papel dos supervisores bancários nessa área. O documento é iniciado afirmando que a principal função da supervisão bancária não é garantir a legitimidade de cada transação conduzida pelos clientes das instituições bancárias, mas sim manter a saúde dos bancos e a estabilidade financeira dos sistemas bancários⁹³. No entanto, os membros do Comitê declararam acreditar que os supervisores não poderiam ser indiferentes ao uso dos serviços financeiros por criminosos. Entendiam que a reputação dos bancos e a estabilidade dos sistemas bancários poderiam estar ameaçadas.

Em virtude disso, o Comitê afirmava que os supervisores bancários tinham um papel comum de encorajar, entre bancos e outras instituições financeiras, princípios éticos nas condutas profissionais.⁹⁴

Nesse sentido, o Comitê da Basileia divulgou, ainda através do documento de 1988, uma declaração de princípios a serem seguidos pelos bancos e propôs que os diversos supervisores obtivessem das instituições sob suas jurisdições a aderência a eles. Esses princípios estavam relacionados basicamente à identificação adequada de clientes, ao desestímulo a dar curso a

⁹² BIS (1988).

⁹³ BIS (1988, p. 1).

⁹⁴ BIS (1988, p. 2).

operações que não parecessem legítimas e à cooperação com os órgãos nacionais responsáveis pela aplicação da lei.

No ano seguinte, em 1989, durante a conferência de cúpula do G-7, realizada em Paris, foi criado o Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro (FATF – *Financial Action Task Force on Money Laundering*). O FATF foi concebido como uma entidade intergovernamental responsável por desenvolver e divulgar políticas nacionais e internacionais de prevenção e combate à lavagem de dinheiro.

Em abril de 1990, o FATF tornou disponível um relatório com suas Quarenta Recomendações contra a lavagem de dinheiro⁹⁵. Esse documento veio a se tornar o principal estandarte na luta contra a lavagem de dinheiro em todo o mundo. Além disso, os países-membros do FATF firmaram o compromisso político de combater a atividade de lavagem de dinheiro e passaram a ter seus desempenhos monitorados e avaliados publicamente pela entidade através de relatórios periódicos.

Além de monitorar o desempenho dos países-membros, o FATF passou a revisar periodicamente as Quarenta Recomendações, tendo por objetivo adequá-las às mais recentes técnicas de lavagem descobertas e novas contra-medidas. Em paralelo, o FATF continuava sua tarefa de estimular a adoção das Quarenta Recomendações pelos países não-membros.

As Quarenta Recomendações do FATF, revisadas em 1996, são apresentadas em capítulos que tratam: (a) do âmbito geral das recomendações; (b) do papel dos sistemas jurídicos nacionais na luta contra a lavagem de dinheiro; (c) do papel do sistema financeiro na prevenção e combate à lavagem de dinheiro; (d) do reforço da cooperação internacional.

Entre as Quarenta Recomendações, merecem destaque aquelas relativas ao papel do sistema financeiro na luta contra a lavagem de dinheiro. São 22 recomendações, da oitava até a vigésima segunda, representando mais da metade do total.

O capítulo referente ao papel do sistema financeiro na prevenção à lavagem de dinheiro está dividido em 5 tópicos: (i) regras de identificação de clientes e de conservação de registros; (ii) diligência crescente das entidades financeiras na detecção e na comunicação de transações suspeitas; (iii) medidas referentes a negociações com países que não adotam procedimentos antilavagem de dinheiro ou onde esses procedimentos são insuficientes; (iv) outras medidas para evitar a lavagem de dinheiro; (v) implementação das recomendações e papel das autoridades

⁹⁵ FATF (1990).

reguladoras e outras autoridades administrativas.

Especificamente em relação ao último tópico, sobre a implementação das recomendações e o papel das autoridades reguladoras e outras autoridades administrativas, destacam-se as seguintes recomendações⁹⁶:

- Recomendação 26 do FATF: As autoridades competentes encarregadas da supervisão dos bancos ou de outras entidades ou intermediários financeiros, ou outras autoridades competentes, devem assegurar que as entidades controladas disponham de programas adequados para evitar a lavagem de dinheiro. Essas autoridades devem colaborar com outras autoridades nacionais, judiciais, ou de detecção e de repressão, e prestar a sua colaboração, quer espontaneamente, quer a pedido, nas investigações e ações relativas à lavagem de dinheiro.
- Recomendação 28 do FATF: As autoridades competentes devem estabelecer regras de orientação a fim de auxiliar as entidades financeiras a detectar tipos de comportamento suspeito dos respectivos clientes. As referidas regras devem ser atualizadas e não ter caráter taxativo, devendo ser sobretudo utilizadas para efeitos de formação do pessoal das instituições financeiras.

Em 1997, sete anos após o estabelecimento das 40 recomendações do FATF, o Comitê da Basileia, em conjunto com as autoridades de supervisão bancária de países não-membros do G-10, disponibilizou o documento “*Core Principles for Effective Banking Supervision*”⁹⁷. Esse documento compreende 25 princípios básicos, considerados indispensáveis para um sistema de supervisão bancária eficaz.

Esses princípios referem-se a: (a) condições para uma supervisão bancária eficaz – princípio 1; (b) autorizações e estrutura – princípios 2 a 5; (c) regulamentos e requisitos prudenciais – princípios 6 a 15; (d) métodos de supervisão bancária contínua – princípios 16 a 20; (e) requisitos de informação – princípio 21; (f) poderes formais dos supervisores – princípio 22; (g) atividades bancárias internacionais – princípios 23 a 25.

Dentre esses princípios, destaca-se o de número 15, que dispõe sobre a necessidade da prevenção da utilização dos bancos para fins criminosos. Mediante esse princípio, o Comitê da Basileia reitera e complementa a posição defendida no documento de 1988:

⁹⁶ FATF (1990).

⁹⁷ BIS (1997a).

- Princípio 15: Os supervisores bancários devem determinar que os bancos adotem políticas, práticas e procedimentos, incluindo regras rígidas do tipo “conheça seu cliente”, que promovam elevados padrões éticos e profissionais no setor financeiro e previnam a utilização dos bancos, intencionalmente ou não, por elementos criminosos.

Dois anos após, em 1999, como forma de detalhar os referidos princípios tendo em vista sua implementação, o Comitê da Basiléia produziu outro documento, o “*Core Principles Methodology*”.⁹⁸

Para o Princípio 15, foram estabelecidos 16 novos itens, sendo 11 critérios essenciais e 5 critérios adicionais. Vários desses critérios dizem respeito direta ou indiretamente ao papel do supervisor bancário na prevenção à lavagem de dinheiro. Entre os mais importantes, destacam-se:

- Princípio 15 – Critério essencial 2: O supervisor deve determinar que os bancos documentem e apliquem políticas de identificação de clientes e daqueles que agem em nome desses clientes, como parte dos programas bancários antilavagem de dinheiro.
- Princípio 15 – Critério essencial 4: O supervisor deve determinar que os bancos apontem um funcionário experiente e qualificado com responsabilidade explícita de assegurar que as políticas e procedimentos do banco estão, no mínimo, em acordo com as exigências legais e regulamentares locais antilavagem de dinheiro.
- Princípio 15 – Critério essencial 9: O supervisor periodicamente deve verificar se os controles antilavagem de dinheiro dos bancos e seus sistemas de prevenção, identificação e comunicação de fraudes são suficientes. O supervisor deve ter poderes adequados (instauração de processos administrativos e/ou criminais) para agir contra um banco que não esteja agindo de acordo com suas obrigações antilavagem de dinheiro.

Em 2001, o Comitê da Basiléia divulgou outro trabalho chamado “*Customer Due Diligence for Banks*”⁹⁹. Esse documento trata especificamente dos critérios mínimos a serem adotados pelos bancos para implementar programas “conheça seu cliente” (“*Know Your Customer Programmes*”). O objetivo foi o de divulgar e incentivar a adoção de práticas prudenciais amplas, que não se restringiam apenas à prevenção da lavagem de dinheiro, mas que eram essenciais para o adequado funcionamento dos controles internos antilavagem.

⁹⁸ BIS (1999).

⁹⁹ BIS (2001a).

Finalmente, ainda em 2001, foi divulgado o Novo Acordo de Capital da Basiléia¹⁰⁰. Esse documento, ao tratar das funções dos supervisores bancários quanto aos riscos incorridos pelos bancos, aponta para o papel a ser desempenhado pelos supervisores em relação aos riscos trazidos pela lavagem de dinheiro e para a importância dos controles internos.

Segundo o Comitê da Basiléia, o processo de exame da fiscalização do Novo Acordo tem por intenção não apenas garantir que os bancos tenham capitais adequados para sustentar todos os riscos em seus negócios, mas também incentivá-los a desenvolver e a utilizar melhores técnicas no monitoramento e administração de seus riscos¹⁰¹.

Aos supervisores bancários cabe o dever de analisar se os bancos estão avaliando corretamente suas necessidades de capital com relação aos riscos assumidos. Se necessário, as autoridades devem intervir. Essa interação entre bancos e as autoridades fiscalizadoras deve levar a um diálogo ativo para que as falhas sejam identificadas, podendo ser tomadas medidas imediatas e decisivas para reduzir o risco ou restaurar o capital.

Na sequência do documento, o Comitê da Basiléia reconhece a relação existente entre o valor de capital detido por um banco em face de seus riscos e a importância da eficácia de seus processos de administração de risco e de seus controles internos. É importante destacar que o Comitê reconhece, ainda, que o aumento de capital não deve ser visto como a única alternativa para administrar um aumento de riscos enfrentado pelo banco. Devem ser considerados também outros meios para mitigar os riscos, como o fortalecimento da administração de riscos, o estabelecimento de limites internos e a melhoria nos controles internos. Além do mais, o aumento de capital não deve ser considerado um substituto para solucionar processos fundamentalmente inadequados de controle ou de administração de risco.

A importância crescente atribuída aos supervisores bancários na prevenção à lavagem de dinheiro fica clara através da análise da evolução das recomendações internacionais, principalmente do FATF e do Comitê da Basiléia. Nesse sentido, é possível identificar, pelo menos, dois papéis fundamentais dos supervisores bancários no que diz respeito à prevenção à lavagem de dinheiro:

- a) Colaborar com as instituições que compõem os sistemas nacionais de prevenção e combate à lavagem de dinheiro;
- b) Buscar reduzir os riscos relacionados à lavagem de dinheiro no sistema bancário.

¹⁰⁰ BIS (2001d).

¹⁰¹ BIS (2001d, p. 104).

O primeiro papel, concernente à colaboração com instituições que compõem os sistemas nacionais de prevenção e combate à lavagem de dinheiro, refere-se a uma função que não pode ser enquadrada exatamente como uma atribuição clássica de um órgão de supervisão bancária, embora essa atribuição seja de grande importância para a prevenção e combate à lavagem de dinheiro.

De acordo com a recomendação 26 do FATF, há a previsão expressa desse tipo de colaboração do supervisor bancário, podendo ser realizada por iniciativa própria ou a pedido de outras entidades envolvidas na prevenção e combate à lavagem de dinheiro.¹⁰²

Cabe citar alguns exemplos desse tipo de colaboração: a identificação e comunicação de operações bancárias suspeitas aos órgãos públicos competentes, visando a continuidade das investigações; a obtenção de informações bancárias necessárias em investigações policiais ou processos judiciais; a análise de informações bancárias como forma de subsidiar estratégias governamentais amplas de repressão à lavagem de dinheiro, etc.

Já o segundo papel, relacionado à busca da redução dos riscos associados à lavagem de dinheiro, refere-se claramente a um objetivo típico da atividade de supervisão bancária: zelar pela saúde e estabilidade do sistema bancário. Esse objetivo deve ser alcançado incentivando e determinando aos bancos que avaliem e administrem melhor os riscos a que estão submetidos. Nas situações em que o órgão de supervisão bancária avaliar que o banco não está cumprindo adequadamente esse papel, o supervisor deve agir preventivamente.

9. FATF – *FINANCIAL ACTION TASK FORCE*

Após sua criação em 1989, o FATF ocupou rapidamente um lugar de grande destaque no mundo, tornando-se até hoje o principal organismo internacional na luta contra a lavagem de dinheiro. Suas “Quarenta Recomendações” (Apêndice 2) somadas às recentes “Oito Recomendações Especiais” (Apêndice 3) constituem o cerne do modelo internacional de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. O FMI e o Banco Mundial, no artigo “*Enhancing Contributions to Combating Money Laundering: Policy Paper*”, reconhecem explicitamente as Quarenta Recomendações do FATF como um padrão internacional antilavagem.¹⁰³

O FATF é um organismo intergovernamental que tem por objetivo desenvolver e promover

¹⁰² Ver texto integral das Quarenta Recomendações no Anexo 1.

¹⁰³ FMI & WORLD BANK (2001, p. 15).

políticas nacionais e internacionais de luta contra a lavagem de dinheiro. Seu secretariado está sediado em Paris, junto à OCDE, entretanto, trata-se de um organismo independente.

Esse organismo também é oficialmente conhecido pela sigla GAFI, derivada de sua denominação francesa: *Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux*, segunda língua oficial do órgão. Vários países de língua espanhola também usam essa sigla. No Brasil, em virtude da influência da língua inglesa, a abreviatura FATF tem sido muito utilizada pelas pessoas que trabalham no mercado financeiro. No entanto, a sigla GAFI tem sido a mais empregada nos documentos oficiais brasileiros.

O Grupo de Ação Financeira foi criado com os seguintes objetivos: (a) disseminar políticas antilavagem de dinheiro para todos os continentes e regiões do globo, fomentando o desenvolvimento de uma rede mundial antilavagem, ampliando seu quadro de associados, estimulando o desenvolvimento de grupos regionais antilavagem e estreitando os laços de colaboração com as principais organizações internacionais; (b) monitorar a implementação das Quarenta Recomendações por todos os países-membros; (c) analisar os novos métodos e tendências em lavagem de dinheiro e estabelecer as contramedidas necessárias, assegurando a atualidade e efetividade das Quarenta Recomendações.

O FATF não é uma instituição com uma constituição rigorosamente definida ou um tempo de vida ilimitado. Esse organismo realiza revisões regulares de sua missão a cada 5 anos e tem sua sobrevivência prevista até 2004, no mínimo.

Ao se tornarem membros do FATF, os países comprometem-se claramente a aceitar uma rígida disciplina de se submeterem a uma vigilância multilateral permanente, incluindo exames mútuos periódicos. Para todos os países-membros, o cumprimento das Quarenta Recomendações é controlado com base num sistema bi-direcional alicerçado em: (a) um exercício de auto-avaliação anual; (b) uma avaliação mútua periódica.

O exercício de auto-avaliação é realizado anualmente através do preenchimento, pelo próprio país analisado, de um questionário padrão sobre o estágio de implementação das Recomendações do FATF. Essas informações são compiladas e analisadas, a fim de orientar o organismo em sua política de zelar pelo cumprimento de suas recomendações.

No processo de avaliação mútua, cada país é avaliado através de uma visita *in loco* de uma equipe formada por três ou quatro especialistas nas áreas de direito, finanças, etc., oriundos dos governos de outros países-membros. O objetivo do relatório gerado pela missão é apontar o estágio de desenvolvimento das instituições antilavagem do país, além de identificar as áreas que precisam implementar progressos mais urgentes.

A política do FATF para tratar países-membros que não estejam cumprindo suas Recomendações prevê uma sequência de etapas a serem seguidas de forma a exercer uma pressão gradativa no país em questão, para persuadi-lo a implementar as melhorias necessárias¹⁰⁴:

- a) Requisição para que o país-membro envie relatórios regulares sobre seu progresso em implementar as Recomendações, tendo como base um cronograma previamente definido;
- b) Envio de uma carta do presidente do FATF ao Ministro de Estado responsável pela área no país-membro, alertando-o sobre o não cumprimento das Recomendações;
- c) Envio de uma missão de alto nível ao país para reforçar a mensagem do item anterior;
- d) Declaração formal pelo FATF de que um membro não está cumprindo de forma adequada as Recomendações, tendo em vista as contramedidas passíveis de serem aplicadas nos termos da Recomendação nº 21;
- e) Suspensão do país dos quadros do FATF até que as Recomendações tenham sido implementadas.

Até hoje, houve duas rodadas de avaliação mútua¹⁰⁵: a primeira de 1992 a 1995 e a segunda de 1996 a 1999. Baseado nos relatórios das equipes de avaliação, o FATF já utilizou algumas vezes sua política de persuasão entre seus membros (Tabela 11).

Em 2000, o FATF ampliou seus quadros, com a admissão da Argentina, Brasil e México. Entre os seus associados permanentes agora figuram os principais centros financeiros da Europa, da América do Norte, da América do Sul, da Ásia e Oceania (Tabela 4).

Sendo o combate à lavagem de dinheiro um processo dinâmico em virtude do fato dos lavadores estarem continuamente procurando novas formas de alcançar seus objetivos, uma das atividades mais importantes do grupo é o chamado exercício de tipologia. Através dessa atividade, realizada anualmente em encontros com especialistas dos países-membros, o FATF procura identificar novas tendências e métodos de lavagem de dinheiro, bem como as contramedidas necessárias para combatê-los.

Num mundo globalizado e sem fronteiras, nenhum país está a salvo do dinheiro “sujo”, a não ser que todos os países da comunidade internacional decidam engajar-se num esforço homogêneo e coordenado de combate a essa atividade perniciosa. Para alcançar esse objetivo, o FATF tem

¹⁰⁴ FATF (2001c, p. 43).

¹⁰⁵ FATF (2001c).

estimulado o desenvolvimento de organismos regionais de forma a complementar seu trabalho, ajudando-o a disseminar seus princípios e recomendações ao redor do mundo.¹⁰⁶

Além disso, num contexto de percepção crescente da necessidade de uma colaboração homogênea de todos os países, teve início, no âmbito do FATF, o desenvolvimento de um mecanismo mais efetivo de persuasão internacional. Esse mecanismo, chamado de “lista dos países e territórios não-cooperantes”, foi concebido para ser aplicado contra as nações que não estejam colaborando com o esforço internacional de combate à lavagem de dinheiro na forma esperada.

O marco inicial dessa iniciativa ocorreu em fevereiro de 2000, com a publicação do documento que estabelecia os 25 critérios a serem utilizados para a identificar os países e territórios não-cooperantes (Apêndice 4). Esses critérios foram criados tendo como base as Quarenta Recomendações do FATF.

Adicionalmente, o documento estabelecia um conjunto de contramedidas para ser aplicado pelos membros do FATF contra os países e territórios não-cooperantes que não se dispusessem a adotar melhorias num prazo de tempo razoável¹⁰⁷. Esse conjunto de contramedidas constitui o primeiro instrumento efetivo de retaliação internacional criado na área de lavagem de dinheiro. Esse instrumento de pressão tem sido considerado eficiente e bem sucedido, uma vez que a maior parte dos 23 países identificados até hoje como não-cooperantes apresentaram rápidos e significativos progressos¹⁰⁸. Atualmente a “lista negra” está reduzida a 11 países.

Outra atividade de destaque do FATF foi implementada em decorrência dos atentados terroristas de 21 de setembro de 2001 contra os Estados Unidos. Como consequência da forte reação da comunidade internacional desencadeada por esses acontecimentos, o terrorismo passou a ser alvo de uma intensa campanha internacional. Como já assinalado no primeiro capítulo, uma das estratégias dos países e organismos na luta contra as ações terroristas consistiu em incluir o financiamento do terrorismo entre os alvos do aparato institucional já existente de combate à lavagem de dinheiro.

Nesse sentido, foi convocada uma Reunião Plenária Extraordinária do FATF, nos dias 29 e 30 de outubro de 2001, em Washington D.C. O principal objetivo dessa reunião foi mobilizar a comunidade internacional e apresentar medidas concretas de combate ao financiamento das

¹⁰⁶ FATF (2002b, p. 3).

¹⁰⁷ FATF (2002b, p. 3).

¹⁰⁸ FATF (2002b, p. 3-4).

atividades terroristas.¹⁰⁹

O FATF teve, nessa ocasião, sua missão ampliada e passou a incorporar entre seus objetivos o desenvolvimento e disseminação de um modelo de prevenção e combate às diversas formas de financiamento do terror. Esse modelo foi estabelecido com a divulgação das “Oito Recomendações Especiais do FATF”.

Além disso, o FATF implementou um processo global de auto-avaliação entre países-membros e não membros, de forma a identificar as maiores vulnerabilidades nessa área, bem como os países que não se enquadravam nas novas recomendações. Mais de 120 países participaram dessa avaliação, o que representou uma ajuda muito significativa a diversos organismos internacionais, tais como o FMI, o Banco Mundial, a ONU e o próprio FATF, no sentido de concentrar esforços naquelas nações que apresentam as maiores deficiências.¹¹⁰

É importante destacar que o modelo internacional de prevenção e combate à lavagem de dinheiro não prevê, em regra, nenhum tipo de restrição aos fluxos financeiros e comerciais. Há, inclusive, uma grande preocupação de diversos autores para destacar esse aspecto¹¹¹. Segundo eles a prevenção e o combate devem basear-se na informação, no conhecimento das transações realizadas, e não no impedimento ou limitação de fazê-las. O FATF possui uma recomendação expressa a esse respeito:

Os países devem preocupar-se em tomar medidas realistas destinadas a detectar ou fiscalizar os movimentos físicos do e para o exterior de moeda e outros meios de pagamento ao portador, desde que a utilização dessa informação fosse estritamente limitada, e a liberdade dos movimentos de capitais não fosse, de maneira alguma, restringida (Recomendação nº 22).

10. GRUPOS REGIONAIS DO ESTILO DO FATF

Uma das atividades básicas do FATF é disseminar a todos os países do mundo as políticas que entende necessárias para prevenir e combater a lavagem de dinheiro. Isso decorre da compreensão de que, sem um esforço mundial homogêneo e coordenado, as iniciativas para combater o fenômeno tendem a ter sua eficácia bastante limitada.

A globalização dos mercados financeiros internacionais tem facilitado em muito a atuação dos lavadores, na medida que lhes permite aproveitar as brechas deixadas pelos países com sistemas

¹⁰⁹ COAF (2002a).

¹¹⁰ FATF (2002c).

¹¹¹ TANZI (1996), QUIRK (1996), CAMDESSUS (1998).

nacionais antilavagem mais frágeis. Essas fragilidades no sistema são aproveitadas pelos criminosos como uma porta de acesso ao sistema financeiro internacional.

Além desse objetivo, cabe ao FATF zelar pelo cumprimento de suas recomendações entre os países-membros, bem como dar prosseguimento a outras iniciativas, entre elas a edição da lista dos países e territórios não-cooperantes e os exercícios de tipologia.

Essas tarefas constituem um grande desafio, dado que o FATF é um organismo com uma estrutura bastante limitada e tem entre seus membros apenas 29 países. Em virtude dessas limitações e para alcançar seus objetivos de forma mais eficiente, o FATF tem estimulado o desenvolvimento de grupos financeiros regionais antilavagem a fim de complementar sua missão. Esses grupos regionais têm sido criados seguindo o modelo do próprio FATF e por isso são chamados de “Grupos de Ação Financeira do Estilo do FATF”.

Além de uma natureza semelhante, esses grupos, em regra, adotam como objetivo implementar as “Quarenta Recomendações”, as “Oito Recomendações Especiais” e a realizar processos de avaliação mútua e de auto-avaliação entre seus membros. Além dessas recomendações, alguns desses organismos regionais também têm criado recomendações adicionais próprias, de forma a abarcar as especificidades da sua região. São eles: (a) o Grupo de Ação Financeira da Ásia/Pacífico – GAFIAP (Tabela 5); (b) o Grupo de Ação Financeira do Caribe – GAFIC (Tabela 6); (c) o Comitê PC-R-EV do Conselho da Europa (Tabela 7); (d) o Grupo Antilavagem de Dinheiro do Leste e Sul da África – GALDLSA (Tabela 8); (e) o Grupo de Ação Financeira da América do Sul – GAFISUD (Tabela 9).

11. AS UNIDADES DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA – FIU

A definição mais usualmente aceita de Unidade de Inteligência Financeira (FIU – *Financial Intelligence Unit*) foi estabelecida pelo Grupo de Egmont¹¹², em sua reunião plenária de novembro de 1996, ocorrida em Roma.

De acordo com esse organismo,

[uma FIU é a] agência nacional, central, responsável por receber (e na medida do possível requerer) analisar e distribuir às autoridades competentes as denúncias sobre informações financeiras: referentes a operações

¹¹² EGMONT (2001b).

suspeitas; e requeridas pela legislação e normas nacionais para combate à lavagem de dinheiro.¹¹³

Uma das razões para conceituar precisamente uma FIU advém da necessidade de distinguir sua função das atribuições de outros órgãos que compõem um sistema nacional antilavagem. A conceituação também é útil para diferenciar o Grupo de Egmont, que congrega as FIUs de diferentes países, de outros organismos internacionais relacionados à lavagem de dinheiro, como o FATF.

É importante que o conceito de FIU seja, de um lado, específico o suficiente para distinguir esse órgão de outros tipos de autoridades públicas nacionais, e, de outro lado, seja genérico o suficiente para incluir as variações de natureza apresentadas por essas unidades de inteligência ao redor do mundo.

Nas Quarenta Recomendações, o FATF prevê a criação de um órgão central:

Os países devem refletir sobre a eficácia e a utilidade de um sistema segundo o qual os bancos e outras entidades financeiras e intermediárias declarassem todas as transações nacionais e internacionais em dinheiro acima de certo montante, a uma agência central nacional, que dispusesse de base de dados informatizada, sendo essa informação acessível às autoridades competentes em matéria de lavagem de dinheiro, e a sua utilização estritamente limitada (Recomendação nº 23).

O Grupo de Egmont, ao criar a mencionada definição, procurou não enfatizar nenhuma das naturezas particulares existentes: policial, judicial ou administrativa.¹¹⁴

Apesar das atividades das FIUs serem bem específicas, há ainda muita confusão entre “unidades financeiras de inteligência” e outras entidades públicas com responsabilidades que parecem similares. Por exemplo, órgãos policiais criados com o objetivo de investigar crimes financeiros (“crimes do colarinho branco”), os quais incluem a lavagem de dinheiro, têm sido denominados muitas vezes de “unidades de investigação financeira” (*financial investigative units – FIU*). O uso da mesma sigla – FIU – para designar órgãos de naturezas distintas tem causado muitos equívocos. Essas unidades policiais certamente desempenham um importante papel nos esforços antilavagem de seus países. Contudo, a simples designação “FIU” não necessariamente significa que o órgão desempenhe a função de uma Unidade de Inteligência Financeira, segundo o conceito elaborado pelo Grupo de Egmont.¹¹⁵

Uma FIU é, numa terminologia bem simples, um órgão central que obtém denúncias,

¹¹³ COAF. “Sobre o COAF: O Grupo de Egmont”. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/coaf/portugues/sobrecoaf/Egmont.htm>. Acesso em: 29 dez. 2002.

¹¹⁴ EGMONT (2001b).

¹¹⁵ EGMONT (2001b).

comunicações e outras informações sobre operações financeiras e comerciais suspeitas, processa essas informações de alguma maneira e, então, as envia às autoridades públicas competentes.

Apesar da conceituação estabelecer que as atividades realizadas por uma FIU incluem “receber, analisar e distribuir” informações financeiras, isto não significa que o desempenho de outras atividades esteja vedado. Uma FIU, por exemplo, pode desempenhar essas atividades e também investigar as suspeitas relatadas nas denúncias/comunicações.¹¹⁶

Quanto à natureza das pessoas sujeitas à obrigação (ou à faculdade) de comunicar operações financeiras a uma FIU, verifica-se uma grande variação em função da legislação de cada país.

A situação mais comum é impor a obrigação de comunicar às empresas do setor financeiro, especialmente aos bancos. No entanto, em virtude da criatividade dos lavadores de dinheiro em criar esquemas de lavagem dos mais diversos, também há países em que imobiliárias, joalheiros, comerciantes de obras de arte e de antiguidades, por exemplo, são obrigados a comunicar transações suspeitas à FIU do país. Além disso, há nações em que a comunicação não é uma obrigação, mas apenas uma faculdade.

É importante destacar o problema relacionado ao grau de suspeição exigido para se fazer uma comunicação, que também difere bastante de país para país. Em alguns países as instituições financeiras são obrigadas a fazer comunicações à FIU tão somente se as transações se encaixarem em certos parâmetros previamente especificados por lei ou regulamento. Exemplo disso, é a norma norte-americana que obriga os bancos a comunicarem as operações em espécie acima de US\$ 10 mil, independentemente de pairar sobre o cliente qualquer tipo de suspeição. Já em outros países, as normas vigentes exigem que as próprias instituições financeiras façam análises mais aprofundadas e decidam, em seguida, se as transações são suspeitas o suficiente para serem comunicadas à FIU nacional.

Geralmente, no caso de FIUs de natureza administrativa, a responsabilidade dessas unidades termina com a entrega da análise realizada por ela aos órgãos públicos competentes (Ministério Público, Polícia ou Judiciário). No entanto, outras FIUs, de natureza policial ou judicial, têm maiores poderes de investigação e, em função disso, apresentam um compromisso maior com o resultado final. Essas últimas tendem a acompanhar o caso até o início da ação penal e, em algumas situações, até a conclusão do julgamento dos acusados.¹¹⁷

¹¹⁶ EGMONT (2001b).

¹¹⁷ COAF (2001a, p. 12-13).

Outro aspecto importante em relação às FIUs diz respeito ao intercâmbio de informações entre países. Tendo em vista o caráter transnacional da atividade de lavagem de recursos oriundos do crime, a troca de informações entre nações tem sido cada vez mais importante no âmbito dos esforços internacionais de combate à lavagem de dinheiro. Essa forma de cooperação internacional é uma das peças-chaves de diversas iniciativas na área, tais como as Quarenta Recomendações do FATF.

Nesse sentido, as FIUs têm se constituído num importante canal institucional, marcado pela rapidez e eficiência, no intercâmbio de informações com suas congêneres de outros países. O Grupo de Egmont, por seu lado, tem desempenhado um papel de destaque nessa tarefa.

Até 1996, poucos países contavam com unidades de inteligência financeira. Hoje, segundo o próprio Grupo de Egmont, são 69 FIUs em funcionamento em todo o mundo (Tabela 10).

Em suma, o modelo padrão de funcionamento de uma FIU pode ser esquematizado, como apresentado na Figura 1.

12. O GRUPO DE EGMONT

O Grupo de Egmont é um grupo internacional informal, criado para promover, em âmbito mundial, entre as Unidades de Inteligência Financeira (FIUs), a troca de informações, o recebimento e o tratamento de comunicações suspeitas relacionadas à lavagem de dinheiro.¹¹⁸

O nome Egmont é uma referência ao lugar em que ocorreu a primeira reunião do organismo: o palácio de Egmont-Arenberg, em Bruxelas.

As primeiras FIUs começaram a surgir no início dos anos noventa e, em junho de 1995, por iniciativa das Unidades de Inteligência Financeira dos Estados Unidos (FINCEN) e da Bélgica (CTIF), o Grupo de Egmont foi criado.

O objetivo do grupo é criar um fórum para as FIUs aperfeiçoarem suas respectivas políticas nacionais antilavagem, proporcionando meios para expandir e sistematizar o intercâmbio de informações entre elas, treinar e qualificar seus quadros e melhorar a comunicação entre si, através da aplicação de tecnologias da informação¹¹⁹. Nesse sentido foi desenvolvido um sistema informatizado de alta segurança para o intercâmbio de informações entre as FIUs que fazem parte do Grupo de Egmont (*“Egmont Secure Web-site”*).

Essa rede de segurança viabiliza o acesso a informações sobre outras FIUs, novas tendências de

¹¹⁸ COAF (2001a, p. 7-8).

¹¹⁹ EGMONT (2001b).

combate à lavagem de dinheiro, ferramentas de análise financeira, e desenvolvimento tecnológico¹²⁰. Geralmente, para o sucesso de uma ação de combate à lavagem de dinheiro, é fundamental o rápido intercâmbio de informações entre as unidades de inteligência financeira dos países.

O surgimento de uma organização internacional, mesmo que informal, de FIUs só se concretizou após vários anos de esforços nacionais e internacionais contra a lavagem de dinheiro. Diversos organismos e documentos vinham defendendo a intensificação da cooperação internacional, como um caminho imprescindível para o combate a esse tipo de criminalidade transnacional. O Grupo de Egmont foi uma iniciativa importante de cooperação entre as nações.

Apesar de diferenças de tamanho, estrutura e responsabilidades, todas as FIUs compartilham um propósito comum: a luta contra a lavagem. Na reunião plenária do Grupo de maio de 1999, em Bratislava, na Eslováquia, foi decidido que o secretariado do organismo passaria a ser exercido através de um processo rotativo, depois de um período inicial de quatro anos em que o FINCEN (EUA) desempenhou esse papel.

O processo de reconhecimento e admissão de novas FIUs pelo Grupo de Egmont ocorre apenas uma vez por ano, por ocasião da reunião plenária. As chamadas “FIUs candidatas”, para serem aceitas, devem passar por um processo de avaliação conduzido pela entidade e enquadrar-se no conceito de “Unidade de Inteligência Financeira” estabelecido pelo Grupo.¹²¹

13. CENTROS FINANCEIROS *OFFSHORE* E “PARAÍÇOS FISCAIS”

De acordo com instrução normativa da Receita Federal brasileira,

[as jurisdições listadas na Tabela 12 são] países ou dependências que não tributam a renda ou que a tributam à alíquota inferior a 20% ou, ainda, cuja legislação interna oponha sigilo relativo à composição societária de pessoas jurídicas ou à sua titularidade.¹²²

A expressão “paraíso fiscal” é frequentemente utilizada no Brasil para fazer referência a esse tipo de jurisdição. A própria FIU brasileira usa essa denominação ao fazer menção à legislação acima citada¹²³. No entanto, para fins de lavagem de dinheiro, essa expressão não é muito precisa.

¹²⁰ COAF (2000, p. 13).

¹²¹ EGMONT (2001b).

¹²² Instrução Normativa SRF n.º 188. Disponível em <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/ins/2002/in1882002.htm>>. Acesso em: 10 nov. 2002.

¹²³ COAF. “Publicações e Informativos: Paraísos Fiscais, conforme IN-SRF n.º 188, de 06.08.2002”. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/coaf/portugues/i_sobrecoaf.htm>. Acesso em: 10 nov. 2002.

Como já assinalado anteriormente, a racionalidade dos agentes lavadores é a de maximização dos rendimentos ajustada pelo risco de detecção. Isso justifica o fato de vários esquemas de lavagem operarem com “rentabilidades negativas” de até 30%. A atividade criminosa geradora dos recursos ilícitos a serem lavados costuma ser tão rentável que, mesmo tendo que gastar parte do ganho auferido no processo de lavagem, continua a ser um bom negócio.

Os esquemas de legitimação de ativos são estruturados, portanto, com o objetivo principal de evitar a detecção pelo aparato repressor do Estado. Lavadores que procuram evitar o pagamento de impostos geralmente assim procedem com o intuito de diminuir o risco de detecção e não simplesmente com o desejo de aumentar os lucros de seus clientes. O aumento da rentabilidade do empreendimento criminoso através de um “planejamento tributário” não é um objetivo intrínseco à atividade de lavagem de recursos oriundos do crime.

O uso da expressão “paraísos fiscais” ressalta muito mais o benefício tributário oferecido por essas localidades (que não constitui o aspecto principal do fenômeno) do que o fato de contarem com regras extremamente atraentes de sigilo financeiro, pouca ou nenhuma supervisão bancária, pouca ou nenhuma fiscalização das empresas em geral, permissão para constituição de certos tipos de estruturas jurídicas empresariais que tornam muito difícil a identificação de seus reais proprietários e beneficiários, etc. Só a oferta de isenção de tributos não seria suficiente para tornar uma localidade atraente para os lavadores de dinheiro. O sigilo, a baixa fiscalização e regulamentação são pontos cruciais.

Logo, uma melhor denominação para esse tipo de localidade seria “Centros Financeiros *Offshore* – CFO”, mais comumente utilizada na literatura internacional especializada, ou simplesmente “paraísos financeiros”.

As “oportunidades” de negócios oferecidas por esse tipo de jurisdição destinam-se, em regra, a pessoas físicas e jurídicas que não residem na localidade. Em função disso, os negócios disponibilizados a essa clientela são chamados de “serviços *offshore*”. As pessoas (físicas e jurídicas) residentes na jurisdição normalmente estão proibidas de utilizarem tais serviços. Portanto, numa mesma jurisdição, existe, em regra, um setor financeiro *offshore*, destinado aos não-residentes, e um setor financeiro *onshore*, destinado aos residentes.

A relação entre CFOs e esquemas de lavagem de dinheiro tem sido tão constante que constitui um motivo de grande preocupação para os países e organismos engajados na luta contra a lavagem internacional de dinheiro. Nesse sentido, Maia afirma que:

[...] as instituições financeiras multinacionais localizadas nos chamados ‘paraísos fiscais’ constituem uma importante ferramenta de ‘lavagem’ de dinheiro. Inicialmente utilizados de forma intensa apenas no circuito da evasão fiscal, hoje estes países são muito usados nas etapas de conversão, dissimulação e integração do

dinheiro sujo, mercê do alto grau de proteção do sigilo bancário que asseguram e das modalidades societárias ali admitidas, que possibilitam o anonimato dos titulares.¹²⁴

Nesse mesmo sentido, o relatório final da CPI do Narcotráfico desnuda aspectos bastante interessantes sobre a relação dos “paraísos fiscais” com a lavagem de dinheiro:

Os paraísos fiscais oferecem os serviços apropriados: sigilo bancário, ausência de controle de câmbio, possibilidade de realizar qualquer tipo de contrato, anonimato, isenção fiscal. Poucos paraísos oferecem a totalidade dos serviços: a maioria se especializa em alguns – mas todos estão ligados operacionalmente, garantindo aos clientes o máximo de eficiência, tanto na gestão dos negócios criminosos, quanto contra as investigações e processos. Por exemplo: os bancos suíços (como foi apontado recentemente por um jornal francês) transferem as operações menos apresentáveis de pré-lavagem para outros paraísos fiscais (assim, é possível que se faça gerir, por uma fiduciária suíça, uma conta aberta por uma sociedade arubenha em um banco luxemburguês).

A enorme maioria dos paraísos fiscais são ex-colônias britânicas, francesas, espanholas, holandesas e americanas – que permanecem dependentes das antigas metrópoles, e cuja falsa soberania serve para acobertar essa criminalidade financeira.

Sem a omissão dos países desenvolvidos (e, em alguns casos, com o seu incentivo), esses paraísos não poderiam existir. Não é possível acreditar que as grandes potências mundiais não possam obrigar estados de fantasia a respeitar normas que venham a impedir a lavagem de dinheiro. E, se não o fazem, certamente não será por respeito à soberania nacional desses paraísos: que o digam os países que suportam os planos de ajustamento do F.M.I., ou os que sofrem embargo econômico.¹²⁵

Além dos generosos benefícios fiscais, três importantes tipos de entidades jurídicas, que geralmente podem ser constituídas num CFO, respondem por boa parte da atratividade desses países, tendo em vista não só a lavagem de dinheiro, mas também o planejamento tributário, a sonegação fiscal, etc. São eles: (a) Bancos *Offshore*; (b) IBCs; (c) *Trusts*. Essas entidades jurídicas já foram tratadas no capítulo anterior.

De acordo com a UNODCCP¹²⁶, as principais características de um “paraíso financeiro ideal” seriam: (a) inexistência de acordos de troca de informações fiscais com outros países; (b) possibilidade de criar companhias rapidamente; (c) leis de sigilo empresarial; (d) meios eletrônicos de comunicação desenvolvidos; (e) rigorosas leis de sigilo bancário; (f) um grande setor de turismo que possa ajudar a justificar grandes influxos de dinheiro em espécie; (g) uso de uma das principais moedas do mundo como moeda local, preferencialmente o dólar dos Estados Unidos; (h) um governo que seja relativamente pouco vulnerável a pressões externas; (i) um alto grau de dependência econômica do setor de serviços financeiros; (j) uma localização geográfica que facilite viagens de negócios entre a jurisdição e países vizinhos ricos; (l) fuso horário adequado; (m) zona de livre comércio; (n) possibilidade de registro de bandeira-de-conveniência

¹²⁴ MAIA (1999, p. 42).

¹²⁵ TORGAN (2000, p. 16)

¹²⁶ UNODCCP (s.d.).

para navios.

O Departamento de Estado do governo norte-americano tem publicado, em seu relatório anual sobre lavagem de dinheiro¹²⁷, uma seção específica a respeito desse tema. Nessa seção, é apresentada uma tabela que procura consolidar as informações dos CFOs de todo o mundo, fornecendo os dados relativos às características que tornam essas jurisdições mais suscetíveis à atividade de lavagem de dinheiro (Tabela 13).

O documento chama atenção para a dificuldade de se obter tais dados. Nesse sentido, para elaborar a tabela, o Departamento de Estado dos EUA foi buscar informações junto a publicações do setor, discussões com órgãos reguladores, funcionários da área financeira de países estrangeiros, relatórios de embaixadas, análises de outras agências do governo dos EUA, organismos internacionais e outras fontes secundárias.

14. PAÍSES E TERRITÓRIOS NÃO-COOPERANTES

A lista de países e territórios não-cooperantes – NCCT –, também conhecida como “lista negra”, é atualmente o principal mecanismo de persuasão internacional implementado pelo FATF contra os países que não têm colaborado com o esforço global de prevenção e combate à lavagem de dinheiro.

Aos países-membros e a todos aqueles que seguem suas orientações, o FATF recomenda dispensar “especial atenção” às operações financeiras e comerciais em que essas nações não-cooperantes estejam envolvidas (Recomendação 21). Nota-se claramente que essa medida almeja atingir a reputação desses países e, indiretamente, trazer-lhes outros tipos de danos.

Na medida que o risco de reputação tem se tornado motivo de crescente preocupação para as empresas e, principalmente, para as instituições financeiras, uma “recomendação” desse tipo tende a levá-las a evitar a realização de negócios com indivíduos e empresas, incluindo órgãos públicos, de países taxados de “não-cooperantes” em matéria de lavagem de dinheiro.

O objetivo da “lista negra” é persuadir os países e territórios não-cooperantes a implementarem as medidas necessárias em seus programas nacionais antilavagem, mediante a ameaça concreta de sofrerem um processo de marginalização econômica, que lhes ocasionaria prejuízos econômicos, políticos e sociais.

Inicialmente, o FATF publicou, em fevereiro de 2000, os critérios que utilizaria para identificar

¹²⁷ USDS (2002).

os países e territórios não-cooperantes¹²⁸. A iniciativa visava tornar o processo mais transparente e ganhar credibilidade, na medida que a inclusão de um país na lista tem uma clara conotação coercitiva e traz consequências significativas à nação incluída.

A primeira lista de países e territórios não-cooperantes foi publicada em junho de 2000. Essa relação é revisada anualmente. No entanto, alterações eventuais podem ser feitas antes da revisão seguinte, o que já ocorreu duas vezes.

No total, já foram realizadas quatro alterações, tanto para excluir países que apresentaram melhorias consideradas suficientes para tal (*e.g.*, Bahamas, Ilhas Cayman, Panamá), como para incluir novos países que não estavam cooperando na forma como a comunidade internacional desejava (*e.g.*, Ucrânia, Nigéria, Egito).

Para assegurar que um país que foi excluído da lista continue efetivamente a implementar as reformas legais e institucionais aprovadas, o FATF tem adotado um mecanismo de monitoramento em conjunto com os grupos regionais antilavagem do estilo do FATF. Esse mecanismo prevê a submissão de relatórios periódicos sobre os progressos implementados e o envio de missões técnicas para avaliar *in loco* tais avanços.¹²⁹

O mecanismo de pressão da “lista negra” tem se mostrado bastante eficiente. Tanto assim que, a partir da publicação da primeira relação de países e territórios não-cooperantes, a maior parte deles começou a tomar ações efetivas no sentido de implementar as recomendações do FATF, objetivando serem excluídos dela. Essa ameaça também repercutiu positivamente entre outras nações, na medida em que passaram a implantar ações efetivas a fim de evitar o risco de virem a ser incluídas na lista.

Inicialmente 15 países foram relacionados, no que o FATF chama de primeira revisão da lista de países e territórios não-cooperantes. Um ano depois, em junho de 2001, por ocasião da segunda revisão anual, 4 países deixaram a lista (Bahamas, Ilhas Cayman, Liechtenstein e Panamá), por terem aprovado rapidamente, através de leis, medidas significativas para a melhoria de seus sistemas antilavagem. No entanto, outros 6 países foram incluídos (Egito, Guatemala, Hungria, Indonésia, Myanmar e Nigéria). Três meses depois, em setembro de 2001, o FATF decidiu incluir mais dois países (Granada e Ucrânia).

Na terceira revisão anual, ocorrida em junho de 2002, quatro países foram excluídos (Hungria,

¹²⁸ O texto integral da relação de critérios encontra-se no Anexo 3.

¹²⁹ FATF (2001d, p. 7).

Israel, Líbano e São Cristóvão e Névis), também por aprovarem medidas de melhoria. Quatro meses depois, em outubro de 2002, foi a vez de mais quatro países saírem da “lista negra” (Dominica, Ilhas Marshall, Niue e Rússia).

Além de sofrer um dano imediato à sua reputação, um país incluído na “lista negra” ainda está sujeito a contramedidas adicionais. Essas contramedidas só são aplicadas se o país não-cooperante não empreender medidas concretas e rápidas para sanar as deficiências apontadas em seus programas nacionais antilavagem.

O FATF adota como princípio a aplicação dessas contramedidas de forma gradual, proporcional e flexível, tendo em vista um objetivo comum. O FATF acredita que o reforço da vigilância e da comunicação de operações envolvendo esses países e territórios não-cooperantes que se recusam a implementar os progressos necessários, deve ser o caminho a ser seguido por seus países-membros¹³⁰, incluindo a possibilidade de:

- Enfatizar, para as instituições financeiras do país-membro, a necessidade de identificação dos beneficiários antes que relações de negócio sejam estabelecidas com indivíduos ou empresas do país não-cooperante em questão, tornando assim mais rígidos os requisitos de identificação dos clientes;
- Realçar, no sistema nacional de comunicação de operações suspeitas, que transações financeiras com o país alvo das contramedidas têm maior probabilidade de serem consideradas suspeitas;
- No processo de concessão de permissão para instalação de subsidiárias, agências, ou escritórios de representação de bancos estrangeiros, num país-membro do FATF, levar em consideração o fato do banco em questão ser oriundo do país não-cooperante apenado;
- Advertir os setores não financeiros que negócios com entidades situadas nesse país pode trazer risco de envolvimento com o crime de lavagem de dinheiro.

O prazo para o início da aplicação das contramedidas também deve ser estabelecido com base num critério de razoabilidade, uma vez que muitos progressos necessários dependem de negociações políticas internas e da aprovação de leis por seus parlamentos.

Nauru foi o primeiro país incluído na lista a sofrer as contramedidas adicionais do FATF¹³¹. De

¹³⁰ FATF (2002b, p. 6).

¹³¹ FATF (2001b).

acordo com avaliação realizada em junho de 2000, Nauru enquadrava-se nos itens 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 14, 19, 23, 24 e 25 da relação de critérios que definem um país como não-cooperante. Havia sérias deficiências em instrumentos básicos antilavagem, como a ausência da criminalização da atividade de lavagem de dinheiro, de requisitos de identificação do cliente e de um sistema de comunicação de operações suspeitas.

Em Nauru, operavam aproximadamente 400 bancos *offshore*, muito precariamente supervisionados, que não podiam receber depósitos dos residentes. Tratavam-se, em grande parte, de bancos de fachada (“*shell banks*”). Além do mais, havia ainda uma excessiva proteção ao sigilo de operações dos bancos *offshore*, bem como de companhias internacionais (IBCs) lá estabelecidas.¹³²

Desde a ameaça do FATF em aplicar as contramedidas, Nauru vinha implementando vários progressos. Em agosto de 2001, foi aprovada uma legislação que criminalizava a lavagem de dinheiro, exigia a identificação do cliente para abertura de contas bancárias e estabelecia o mecanismo de comunicação de operações suspeitas. No entanto, essa legislação não abrangia as atividades dos bancos *offshore*.

Em dezembro de 2001, após a decisão do FATF de aplicar as contramedidas adicionais, Nauru emendou a lei para incorporar também os bancos *offshore*. Contudo, Nauru não tomou providências em relação ao processo de concessão de autorização de funcionamento e à supervisão de seu setor *offshore*, que continua sendo uma área de preocupação identificada pelo FATF desde junho de 2000.¹³³

Mais recentemente, o FATF tem ameaçado mais dois países da “lista negra”, Ucrânia e Nigéria. As contramedidas adicionais estão previstas para serem aplicadas a partir de 15 de dezembro de 2002, a menos que a Nigéria promulgue uma legislação complementar à sua lei de 1995 e que a Ucrânia adote uma legislação ampla, seguindo os padrões internacionais.¹³⁴

¹³² FATF (2002b, p. 15-16).

¹³³ FATF (2002b, p. 15-16).

¹³⁴ FATF (2002c, p. 1).

CAPÍTULO 3

No primeiro capítulo foi feita uma análise do objeto de estudo dessa dissertação – a lavagem de dinheiro – procurando identificar suas principais características e tendências. Almejou-se, também, abordar os danos potenciais, especialmente econômicos, que a lavagem em larga escala pode trazer a um país isoladamente, bem como à comunidade internacional.

No segundo capítulo, procurou-se descrever as iniciativas internacionais que constituíram o aparato institucional de combate à lavagem de dinheiro e que a comunidade internacional espera que todas as nações sigam. Buscou-se identificar os principais elementos que compõem esse “modelo” internacional, bem como os instrumentos de pressão que estão sendo forjados para obrigar os países a implementarem o respectivo receituário. Os papéis dos sistemas bancários e dos respectivos órgãos de supervisão no combate a esse tipo de macro-criminalidade também foram destacados.

Neste terceiro capítulo, o objetivo passa a ser o de verificar se as instituições antilavagem que foram criadas no Brasil até o momento estão convergindo para o modelo difundido internacionalmente. A resposta a essa questão não é simples, uma vez que a construção de um aparato institucional de tal natureza é uma tarefa complexa. Além de envolver múltiplas facetas, as instituições (órgãos, leis, padrões de conduta, códigos de ética, etc.) estão muito sujeitas às especificidades de cada país, aos interesses e pressões internas e aos aspectos culturais e ideológicos presentes em cada nação. Para responder à questão que se coloca, esses inúmeros elementos precisam ser identificados e cotejados com as respectivas instituições internacionais.

15. INSTITUCIONALIZAÇÃO DO COMBATE À LAVAGEM NO BRASIL

O Brasil, diferentemente de outras nações da América do Sul, não é um significativo produtor de drogas. No entanto, o que desperta grande preocupação da comunidade internacional e dos organismos de combate ao narcotráfico é o fato do país ser um dos principais canais de distribuição de substâncias ilícitas para os EUA e Europa, além de um dos principais fabricantes dos produtos químicos utilizados no refino da cocaína.¹³⁵

Além de dar passagem às drogas produzidas em países vizinhos,

[o Brasil tornou-se também] o maior mercado de cocaína da América do Sul e provavelmente o segundo maior das Américas. A avaliação está no relatório do escritório das Nações Unidas para o Controle de Drogas e Prevenção do Crime (ODCCP), estimando que o consumo quadruplicou na última década e que

¹³⁵ USDS (2002b, p. 11).

hoje, cerca de 900 mil pessoas – 0,8% da população – usam esse tipo de droga. [...] O documento mostra dados de uma pesquisa feita em várias capitais, em 1997, para justificar a avaliação. [...] Os índices do Brasil só são comparados aos da Colômbia, onde 0,8% da população faz uso da cocaína. [...] Segundo o relatório, o Brasil tem não apenas uma crescente demanda doméstica, mas é ponto de parada de carregamentos aéreos e marítimos de droga.¹³⁶

Outra área que tem despertado preocupação internacional com o Brasil, especialmente por parte dos EUA, diz respeito ao terrorismo. Há a suspeita de que a comunidade árabe do país, especialmente a localizada na região da fronteira tríplice entre Brasil, Argentina e Paraguai, esteja financiando grupos terroristas do Oriente Médio. Existe, ainda, a suspeita de que terroristas da Al-Qaeda, do Hezbollah (libanês), do Hamas (palestino) e do Al-Gamat (egípcio), estejam operando naquela região¹³⁷. No entanto, não houve até agora nenhuma prova dessas suspeitas.

Os crimes contra a administração pública, entre eles a corrupção, também constituem um problema de largas proporções no país. Apenas para exemplificar a dimensão do problema, cabe mencionar dois casos emblemáticos que a mídia tem dado grande destaque recentemente, por supostamente envolverem desvio de recursos públicos e lavagem de dinheiro: o caso do juiz Nicolau dos Santos Neto e do ex-prefeito de São Paulo, Paulo Maluf.

O juiz Nicolau teria desviado cerca de R\$ 170 milhões (equivalente a várias dezenas de milhões de dólares) das obras de construção de um prédio da Justiça do Trabalho em São Paulo. Grande parte desses recursos teria sido remetida ao exterior para ser lavada nos mercados financeiros internacionais e para a aquisição de bens.¹³⁸

Já o ex-prefeito Paulo Maluf possuiria, junto a instituições financeiras na Europa, recursos financeiros nitidamente incompatíveis com os bens e direitos declarados ao fisco. Em 2000, o patrimônio declarado de Maluf seria da ordem de R\$ 75 milhões. No entanto, o ex-prefeito manteria, há vários anos, contas junto ao Citibank da Suíça, totalizando algo em torno de US\$ 200 milhões. Esses valores teriam sido transferidos em 1997 para contas junto ao próprio Citibank nas Ilhas Jersey. As suspeitas em relação ao ex-prefeito teriam surgido quando a FIU de Jersey comunicou à FIU brasileira movimentações financeiras vultuosas da família Maluf. Por sua vez, a FIU de Jersey teria sido comunicada pelo Citibank por ocasião da decisão dos Maluf de transferir os US\$ 200 milhões para o Deutsche Bank de Jersey.¹³⁹

Mas não são apenas esses aspectos que tem despertado a preocupação da comunidade

¹³⁶ LUIZ (2000).

¹³⁷ SOTERO (2003).

¹³⁸ GASPARELLO (2000).

¹³⁹ COSSO (2001, 2002).

internacional. O Brasil tem sido utilizado já há algum tempo para lavar grandes montantes de dinheiro oriundo do crime, especialmente do narcotráfico. Com uma economia relativamente grande e complexa, e com um sistema financeiro bastante desenvolvido, o país apresenta características bastante atraentes para os lavadores de dinheiro.

De acordo com o Ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ) Gilson Dipp, coordenador da comissão do Conselho da Justiça Federal criada para revisar as instituições antilavagem do país,

o Brasil passou a ser um país mais atraente para lavagem de dinheiro após a estabilidade da moeda, em 1994. 'Quando a inflação era alta ninguém queria lavar dinheiro no país. O cenário mudou com a relativa estabilidade da moeda, as altas taxas de juros e a grande extensão de fronteira'.¹⁴⁰

A CPI do Narcotráfico, encerrada em dezembro de 2000, constatou a utilização por diversas pessoas físicas e jurídicas, bem como por organizações criminosas, de diversos procedimentos suspeitos de lavagem de dinheiro. São negócios nos mercados financeiro, imobiliário, comercial, e múltiplas operações bancárias, no aparente intuito de converter em ativos lícitos, os valores, bens e direitos originados de possíveis atividades delituosas. A análise das contas correntes bancárias, em confronto com a declaração de rendimentos, apontou vários casos de incompatibilidade entre a elevada movimentação financeira e a ínfima situação econômica e patrimonial declarada.¹⁴¹

Segundo o relator da CPI, um elevado fluxo de dinheiro “sem origem” vem sendo canalizado para o sistema bancário nacional por via de contas correntes abertas em nomes de empresas de “fachada”, algumas com supostas sedes no exterior, operadas por “laranjas”, permitindo o anonimato dos verdadeiros titulares. Foram apuradas pela CPI, informações sobre um forte esquema de lavagem de dinheiro operado por estrangeiros, principalmente italianos. Esses criminosos estariam trazendo dinheiro da máfia para ser lavado no Brasil.

[Segundo os parlamentares,] evidencia-se ainda a cumplicidade de determinados Bancos no acolhimento de contas correntes irregulares ou em aplicações financeiras com recursos de procedência suspeita, sendo usados indiretamente como importante meio para a movimentação e ‘limpeza’ de dinheiro proveniente do crime organizado, inclusive do tráfico de drogas. Ao estímulo de crescentes lucros, viabilizam quaisquer interesses operacionais de clientes, independente da origem duvidosa dos valores e, em certos casos, até dificultam as ações das autoridades competentes.¹⁴²

[Por outro lado,] a moderna condição operacional dos bancos, com sofisticada infra-estrutura de informática e comunicação, a possibilitar imediata transferência de valores entre estabelecimentos similares dos mais diversos pontos do Brasil e do exterior, com intenso volume de operações, sempre protegidas pelo sigilo, num país de dimensões continentais, com pujante economia, vem tornando o Brasil uma das grandes ‘lavanderias’ de dinheiro sujo do mundo, circunstância que se afigura como lamentável estímulo para a

¹⁴⁰ SIMÃO (2002).

¹⁴¹ TORGAN (2000, p. 1021).

¹⁴² TORGAN (2000, p. 1021-1022).

migração de criminosos internacionais para o nosso país.¹⁴³

De acordo com o *ranking* de atratividade em relação à lavagem de dinheiro gerado pelo modelo de Walker (Tabela 1), o Brasil ocupa uma posição intermediária, junto com Malásia, Estônia, Lituânia, Grécia, Coreia do Sul, Azerbaijão, Hungria, Arábia Saudita, Rússia, etc. A nota atribuída ao país está na faixa de 50 a 90 pontos, abaixo de apenas 44 outras jurisdições, sendo que, aos 4 países líderes desse *ranking*, foram atribuídas notas superiores a 600. No entanto, em termos de origem de dinheiro lavado, isto é, de quantidade de dinheiro “sujo” produzido por atividades criminosas, o país ocupa uma incômoda 20ª posição.

É importante destacar que as estimativas do modelo de Walker para o tamanho da lavagem de dinheiro em um determinado país não se baseiam apenas nos crimes antecedentes ali vigentes. Nesse sentido, a posição do Brasil no *ranking* deve ser interpretada como reflexo de uma ampla lista de delitos (como, por exemplo, tráfico de drogas, crimes contra a administração pública, crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, seqüestros, roubos de carros, roubos de cargas, assaltos a bancos, crimes contra a propriedade intelectual, contrabando em geral, etc.) e não apenas daqueles listados como crimes antecedentes pela legislação antilavagem.

O Brasil começou cedo a se engajar no esforço internacional antilavagem, assinando a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas de dezembro de 1988 (Convenção de Viena). A ratificação dessa convenção pelo país, entretanto, só ocorreu em 26 de junho de 1991, através do Decreto nº 154.

Em 1992, o Brasil aderiu, ainda, a outro tratado internacional sobre o assunto: o Regulamento Modelo sobre Delitos de Lavagem Relacionados com o Tráfico Ilícito de Drogas e Outros Delitos Graves, elaborado pela CICAD¹⁴⁴ e aprovado pela assembléia da OEA.

No entanto, a efetivação dos compromissos internacionais assumidos pelo país foi sendo postergada por vários anos, criando um descompasso entre os avanços internacionais e a efetiva constituição do aparato institucional interno necessário à luta contra esse tipo de criminalidade. O elemento mais indicativo desse atraso foi o fato do projeto de lei, que criava as instituições básicas para o combate à lavagem de dinheiro, só ter sido encaminhado ao Congresso Nacional em dezembro de 1996.

¹⁴³ TORGAN (2000, p. 1048).

¹⁴⁴ CICAD – Comissão Interamericana para o Controle do abuso de Drogas, no âmbito da OEA (Organização dos Estados Americanos): trabalha no sentido de definir uma pauta que possibilite a implementação de planos e programas para o fortalecimento dos esforços nacionais no combate às práticas criminosas ligadas ao tráfico de drogas, entre os quais a lavagem de dinheiro.

Depois de mais de um ano de trâmite legislativo e quase dez anos após a assinatura da Convenção de Viena, foi promulgada, em 3 de março de 1998, a Lei nº 9.613/98, que, entre outras disposições, criminalizou a atividade de lavagem, estabeleceu procedimentos de prevenção e combate a essa atividade e criou a Unidade de Inteligência Financeira nacional.

Apesar da recente aprovação da lei antilavagem e das normas de regulamentação, está em curso um processo de revisão das instituições nacionais antilavagem. Em setembro de 2002, foi constituída uma comissão pelo Conselho de Justiça Federal (Portaria nº 98), ligado ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), para analisar o funcionamento das instituições do país e propor medidas para dar maior efetividade ao combate ao crime de lavagem de dinheiro. A comissão tem 16 integrantes e reúne os principais órgãos que atuam no combate à lavagem, como o COAF, a Receita Federal, o Ministério Público, o Banco Central, a FEBRABAN, além de juízes e delegados federais.

16. MAGNITUDE DA LAVAGEM DE DINHEIRO NO PAÍS

Como já tratado no primeiro capítulo, há uma grande carência de estudos robustos, do ponto de vista estatístico, para dimensionar os volumes de recursos lavados anualmente no mundo. A estimativa mais citada internacionalmente para o tamanho do fenômeno, utilizada inclusive pelo FATF, é a do Fundo Monetário Internacional, como já tratado no primeiro capítulo (Tópico 5).

Aplicando-se a estimativa do FMI, de que recursos da ordem de 2% a 5% do PIB são lavados anualmente em todo o mundo, ao PIB brasileiro, calculado em US\$ 504 bilhões pelo IBGE, em 2001¹⁴⁵, chega-se a uma faixa de valores entre US\$ 10 bilhões e US\$ 25 bilhões em recursos ilícitos lavados a cada ano no Brasil.

De acordo com a ex-presidente do COAF, Adrienne Giannetti Nelson de Senna, é muito difícil mensurar o tamanho da lavagem de dinheiro no mundo, bem como no Brasil.

[Segundo ela,] a única metodologia já desenvolvida é a questão do dinheiro da droga lavado no mundo. O FMI e o Banco Mundial avaliaram toda a cadeia produtiva (do cultivo à venda nas ruas) e concluíram que só a droga geraria algo como US\$ 500 bilhões por ano, que precisam ser lavados. E a UNTCP, uma agência da ONU, só voltada para o narcotráfico, já calcula que seria algo como US\$ 1 trilhão (R\$ 2,6 trilhões), ou 2% a 5% do PIB mundial.¹⁴⁶

Do ponto de vista científico, merece destaque os resultados do modelo econométrico

¹⁴⁵ IBGE *apud* BACEN. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/mPag.asp?perfil=1&cod=559&codP=766&idioma=P>>. Acesso em 12 dez. 2002.

¹⁴⁶ SANCHES (2001).

desenvolvido por Walker (1998)¹⁴⁷. De acordo com esse modelo, o Brasil lava recursos da ordem de US\$ 17 bilhões, o que o coloca na vigésima posição do ranking dos maiores países de acordo com a origem do dinheiro que é lavado anualmente em todo o mundo. Esse resultado apontado por Walker é bastante coerente com as estimativas do FMI.

É importante notar que as cifras mencionadas na mídia em relação a diversos casos envolvendo lavagem de dinheiro¹⁴⁸ no Brasil chegam rotineiramente a milhões de reais e, em alguns casos, a bilhões de reais, corroborando a escala do fenômeno no país.

A título de exemplo, em 2000, houve uma investigação conjunta da Polícia Federal, Banco Central, Receita Federal e COAF, na região de Foz do Iguaçu, sobre um esquema de lavagem de dinheiro com ramificações em praticamente todos os estados brasileiros. A PF teria constatado que o grupo lavou no mínimo R\$ 30 bilhões entre 1998 e 1999, cifra que poderia chegar até a R\$ 60 bilhões. A quadrilha atuava principalmente na tríplice fronteira, entre Brasil, Paraguai e Argentina. Aproveitando-se de falhas de fiscalização nas fronteiras brasileiras, a quadrilha teria começado, no início de 1998, a trazer para o país, via Paraguai, dinheiro das drogas e do contrabando de armas de toda a América Latina. Uma vez ingressado e movimentado no sistema financeiro do país, esse dinheiro de origem ilícita era então reenviado ao exterior através das chamadas contas CC-5.¹⁴⁹

Recentemente, a jornalista Edna Simão, em entrevista com o Ministro do STJ Gilson Dipp, afirmou que empresas de fachada lavam por ano, no Brasil, US\$ 10 bilhões, envolvendo desde o tráfico de drogas até o subfaturamento de exportações.¹⁵⁰

Segundo [o ministro Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência, Alberto] Cardoso, a lavagem do dinheiro do narcotráfico no Brasil alcança a cifra de US\$ 15 bilhões anuais. 'Acreditamos que entre US\$ 600 bilhões e US\$ 1 trilhão sejam lavados no mundo anualmente [...]', afirmou. Desse total, US\$ 500 bilhões são movimentados pelo narcotráfico internacional. Cardoso afirmou que o aumento da violência urbana está associada ao incremento do narcotráfico na sociedade. Ele citou, como exemplo, o poder financeiro adquirido pelo traficante Luis Fernando da Costa, o Fernandinho Beira-Mar, que está preso na superintendência da Polícia Federal em Brasília. 'Seu patrimônio já chega a R\$ 5 milhões, e pode ser mais', revelou. O ministro enfatizou o esquema usado pelo traficante: parte do dinheiro financia o crime e o restante é investido legalmente no mercado, como na compra de imóveis.¹⁵¹

Por ocasião do encerramento da CPI do Narcotráfico, em dezembro de 2000, o jornalista Hugo Marques atribuiu à referida Comissão Parlamentar um cálculo segundo o qual o país estaria

¹⁴⁷ Ver Tópico 5 no primeiro capítulo.

¹⁴⁸ Cabe observar que a maioria desses casos ainda está na fase de investigação.

¹⁴⁹ LUIZ & MARQUES (2000).

¹⁵⁰ SIMÃO (2002).

¹⁵¹ MAZZINI (2001).

sendo utilizado pelos criminosos para lavar US\$ 50 bilhões anualmente¹⁵². Esse montante teria sido estimado a partir das investigações realizadas durante os trabalhos da CPI, que apurou vários esquemas de lavagem em funcionamento no Brasil.

Apesar de um dos métodos de estimação da magnitude da lavagem de dinheiro utilizar justamente os dados criminais colhidos junto a órgãos de investigação e repressão ao crime, parece que o número supostamente calculado pela CPI carece de um maior rigor científico. Não foi possível encontrar no relatório final da CPI do Narcotráfico, de quase 1.200 páginas, o tópico em que os parlamentares teriam feito esses cálculos e nem a metodologia utilizada. Entretanto, o Departamento de Estado dos EUA tem citado essa estimativa em seus relatórios anuais sobre a lavagem de dinheiro no mundo para se referir ao tamanho da lavagem no Brasil.¹⁵³

17. A LEI 9.613/98

O marco inicial da institucionalização do combate à lavagem de dinheiro no Brasil foi a promulgação da Lei 9.613, de 3 de março de 1998. Essa lei federal tipificou a atividade de lavagem de ativos oriundos de certos tipos de crimes e forneceu as bases legais para a implementação de diversos outros elementos do aparato institucional de combate a essa atividade no país.

Até então, a dissimulação da origem de recursos provenientes do crime era tratada sob a égide do art. 180 do Código Penal. De acordo com esse dispositivo jurídico, caracterizam o “crime de receptação” as condutas que tenham por objeto a aquisição, o recebimento ou a ocultação, em proveito próprio ou alheio, de coisa que sabe ser produto de crime, ou influir para que terceiro, de boa-fé, a adquira, receba ou oculte.

No entanto, esse tipo penal mostrava-se pouco eficaz para enfrentar uma forma de criminalidade que se tornava cada vez mais organizada, sofisticada e internacionalizada: a lavagem de ativos oriundos do crime.

A elaboração do projeto de lei foi iniciada com um anteprojeto produzido por um grupo técnico, sob a coordenação da Casa Civil. Em seguida, o trabalho passou para a esfera do Ministério da Justiça, tendo sido analisado por uma equipe de professores e técnicos. A matéria foi, inclusive, objeto de discussão com órgãos e especialistas estrangeiros (Suíça, Inglaterra e EUA).¹⁵⁴

¹⁵² MARQUES (2000).

¹⁵³ USDS (2002, p. 90).

¹⁵⁴ JOBIM *et alii* (1996).

O texto então produzido foi divulgado no Diário Oficial da União de 5 de julho de 1996 e na “*home page*” do Ministério da Justiça na Internet, tendo por finalidade receber críticas e sugestões da sociedade, visando seu aprimoramento.

Além disso, foram realizadas diversas reuniões para discussão do tema, com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Banco Central do Brasil, Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP), Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN), Bolsas de Valores e Mercantil de Futuros, Associação Brasileira de Bancos Internacionais (ABBI), Associação Brasileira de Bancos Comerciais e Múltiplos, etc.

O projeto que deu origem à Lei 9.613/98 teve como referência as legislações já existentes em diversos países, bem como o modelo-padrão difundido internacionalmente por vários organismos preocupados com o fenômeno, especialmente pelo FATF. Nesse sentido, entre os inúmeros aspectos tratados pela lei, merecem destaque: (a) a criminalização da lavagem de recursos provenientes de crimes de natureza grave; (b) a obrigação de identificar e conhecer adequadamente os clientes; (c) a obrigação de manter registros de transações por um prazo mínimo (cinco anos); (d) a obrigação de comunicar determinadas transações financeiras e comerciais aos órgãos competentes; (e) a criação da Unidade de Inteligência Financeira nacional.

18. CRIMES ANTECEDENTES

Os crimes antecedentes são as condutas antijurídicas de natureza penal, previstas na lei antilavagem, que dão origem aos recursos destinados ao processo de lavagem de dinheiro. Essas condutas constituem “crimes primários”, ao passo que a lavagem é tida como um “crime secundário”.

Em relação ao rol de crimes antecedentes, a lei brasileira perfila-se entre as chamadas legislações de “segunda geração”. Conforme menção anterior, as legislações de “primeira geração” caracterizam-se por tipificarem como crime antecedente apenas o narcotráfico. Por sua vez, as legislações de “terceira geração” prevêm que qualquer conduta criminosa geradora de recursos ilícitos deve ser considerada crime antecedente para fins de lavagem de dinheiro. Já as legislações de “segunda geração” ficam num meio-termo. Elas enquadram como crimes antecedentes, além do narcotráfico, uma série restrita de delitos de natureza grave, muitos deles de caráter transnacional.

As Quarenta Recomendações do FATF, elaboradas em 1990 e revistas em 1996, prevêm um modelo de legislação de “segunda geração”, basicamente, em função da Recomendação nº 4. De acordo com essa recomendação, o FATF orienta os países a ampliarem o alcance do delito de

lavagem de dinheiro no sentido de abarcar recursos oriundos de outras infrações graves que não apenas o tráfico de drogas.

É importante ressaltar que o FATF entende que é atribuição de cada país determinar quais infrações graves devem ser consideradas subjacentes ao crime de lavagem de dinheiro em seu respectivo território. Por outro lado, como já tratado no capítulo anterior, o FATF tem criado mecanismos de pressão internacional para coagir os países a colaborarem com os esforços da comunidade internacional na luta contra a lavagem internacional de dinheiro.

Em convergência com essas orientações internacionais, o legislador brasileiro optou por englobar no novo tipo penal uma lista taxativa de condutas antecedentes relativas a bens, direitos ou valores, oriundos, direta ou indiretamente, de uma série de crimes considerados graves. Os crimes antecedentes do sistema brasileiro antilavagem estão listados nos incisos I a VIII do art. 1º da Lei 9.613/98. São eles: (i) tráfico ilícito de substâncias entorpecentes ou drogas afins; (ii) terrorismo; (iii) contrabando e tráfico de armas, munições ou material destinado à sua produção; (iv) extorsão mediante seqüestro; (v) crime contra a Administração Pública, inclusive a exigência, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, de qualquer vantagem, como condição ou preço para a prática ou omissão de atos administrativos; (vi) crime contra o sistema financeiro nacional; (vii) crime praticado por organização criminosa; (viii) crime praticado por particular contra a administração pública estrangeira.

Esse oitavo tipo penal foi incluído recentemente no rol de crimes antecedentes, por força do disposto art. 3º da Lei nº 10.467, de 11 de junho de 2002. Essa lei foi editada no intuito de dar efetividade ao Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000, que promulga a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997.¹⁵⁵

As demais condutas típicas não abarcadas pela lista de crimes antecedentes e que resultam na obtenção de recursos de origem ilícita continuam, portanto, sob a égide do art. 180 do Código Penal (crime de receptação).

Segundo a exposição de motivos que norteou a apreciação do projeto de lei que deu origem à Lei 9.613/98,

sem esse critério de interpretação, o projeto estaria massificando a criminalização para abranger uma infinidade de crimes como antecedentes do tipo de lavagem ou de ocultação. Assim, o autor do furto de pequeno valor estaria realizando um dos tipos previstos no projeto se ocultasse o valor ou o convertesse em

¹⁵⁵ Ver art. 1º da Lei 10.467/02.

outro bem, como a compra de um relógio, por exemplo.¹⁵⁶

Em relação ao terrorismo, cabe destacar que há uma lacuna no sistema jurídico brasileiro que inviabiliza a configuração do crime de lavagem derivado desse delito. A exposição de motivos, ao tratar desse tópico, remete ao art. 20 da Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983, a chamada “Lei de Segurança Nacional”. No entanto, essa lei apenas menciona vagamente, em um dos seus artigos (art. 20), a expressão “atos de terrorismo” sem, entretanto, defini-la.

Além dessa vaga referência, presente na Lei de Segurança Nacional, não há no arcabouço jurídico brasileiro nenhuma definição legal do que deva ser entendido por crime de “terrorismo”. Logo, a “intenção do legislador soçobra diante da prevalência da aplicação dos princípios da legalidade e da anterioridade da lei penal”¹⁵⁷. Essa tem sido a interpretação majoritária da doutrina.

Por outro lado, pode-se antever que, a partir do momento em que for editada uma lei definindo o crime de terrorismo no país, a lavagem de recursos originados desse tipo penal adquirirá efetividade jurídica automática. A esse respeito, a tendência é que, em função dos acontecimentos de 21 de setembro de 2001 nos EUA e da dimensão da reação da comunidade internacional, o Brasil venha a promulgar uma lei nesse sentido a curto ou médio prazo.

O crime praticado por organização criminosa (inciso VII) também apresenta problemas de efetividade jurídica. Assim como no caso do terrorismo, não há uma definição clara dentro do sistema jurídico pátrio do que deva ser entendido por “organização criminosa”. Pode-se encontrar na doutrina duas posições divergentes a esse respeito.

Segundo a primeira linha de interpretação, a criminalização da lavagem de recursos oriundos de crimes praticados por organização criminosa não possui eficácia jurídica, na medida que a expressão “organização criminosa” carece de uma clara definição legal.

[De acordo com Barros,] sofre a lei mais este golpe decorrente da lacuna, da falta da definição que não devia ocorrer. Tal qual sucede com o terrorismo [...] é de ser considerada vazia a figura correspondente ao inciso VII do art. 1º desta lei, visto desatender o comando constitucional que assegura o direito à liberdade e à propriedade por não haver crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal.¹⁵⁸

Já uma segunda corrente doutrinária entende que a Lei nº 9.034/95 definiu juridicamente a expressão “organização criminosa”. Nesse sentido, afirma Mirabete que “o crime resultante de

¹⁵⁶ JOBIM *et alii* (1996).

¹⁵⁷ BARROS (1998, p. 15).

¹⁵⁸ BARROS (1998, p. 31).

ação de quadrilha ou bando é considerado crime organizado [...]”.¹⁵⁹

Por sua vez, quadrilha ou bando – expressões equivalentes, consoante a melhor doutrina – consubstancia crime plurissubjetivo, conceituado no art. 288 do Código Penal como a associação estável ou duradoura de quatro ou mais pessoas, agregadas com vistas à prática de crime.¹⁶⁰

Logo, de acordo com essa corrente interpretativa, qualquer crime praticado por um grupo formado por quatro ou mais pessoas, nos termos do art. 288 do Código Penal, poderá ser caracterizado como crime antecedente do delito de lavagem de dinheiro. Esse entendimento faz com que a legislação brasileira seja praticamente alçada à condição de uma legislação de “terceira geração”.

A inclusão deste inciso amplia desmesuradamente o leque dos crimes antecedentes, na medida em que o lastimável conceito de organização criminosa adotado por nossa legislação, como destacado, exige como substrato mínimo tão-somente a existência de uma quadrilha e o cometimento de um crime, qualquer crime. Fica evidente que esta não era a intenção dos autores do projeto de lei [...].¹⁶¹

A título de exemplo, um roubo praticado por uma quadrilha de assaltos a bancos, pela primeira interpretação, não poderia ser enquadrado como crime antecedente. Logo, a dissimulação da origem do produto desse delito não configuraria o crime de lavagem de dinheiro. Já pela segunda corrente doutrinária, essa situação configuraria o crime de lavagem.

Na falta de uma lei que venha a solucionar tal impasse, a jurisprudência tende a pacificar a questão, mas apenas na medida que se avolumar na justiça brasileira ações penais que tenham por objeto a lavagem de dinheiro oriunda do crime praticado por organizações criminosas. A tendência é que isso só ocorra a médio e longo prazo.

É interessante notar que na época em que a lei brasileira foi elaborada, as legislações de “terceira geração” já estavam sendo adotadas por vários países. Mesmo de posse de estudos de direito comparado que revelavam tal fenômeno, os autores do projeto de lei pátrio optaram por criar uma legislação de “segunda geração”, que representava o mínimo previsto pelo FATF em suas Quarenta Recomendações (Recomendações nº 1 e nº 4).

Os autores alegam que não desejavam massificar o crime de lavagem. Apesar da razoabilidade do argumento, de que delitos de pequeno potencial ofensivo não devam ser abarcados pelo crime de lavagem, não se pode negar que muitos crimes de natureza grave foram “esquecidos” ou deliberadamente omitidos, sendo perfeitamente enquadráveis na Recomendação nº 4 do FATF e nos argumentos utilizados pelos próprios autores do projeto para justificarem a inclusão dos

¹⁵⁹ MIRABETE *apud* MAIA (1999, p. 78).

¹⁶⁰ MAIA (1999, p. 79).

¹⁶¹ MAIA (1999, p. 79).

outros tipos penais.

É o caso, por exemplo, do assalto a bancos, do roubo de cargas, do contrabando de mercadorias, da extorsão em larga escala, dos crimes contra a propriedade intelectual, etc., que movimentam expressivos montantes de recursos e causam sérios danos à sociedade.

Poder-se-ia argumentar, no entanto, que o inciso VII do art. 1º da Lei 9.613/98 (crimes praticados por organização criminosa) englobaria essas modalidades delitivas na medida que fossem praticadas por grupos organizados. No entanto, como já assinalado acima, esse dispositivo legal corre um sério risco de torna-se “letra morta”, por falta de uma clara definição jurídica do que seja “organização criminosa”.

É interessante notar também um certo viés ideológico na escolha dos crimes antecedentes. A título de exemplo, a extorsão mediante seqüestro, crime tipicamente praticado contra pessoas pertencentes a uma classe social mais abastada, além de já ter sido elevada à categoria de crime hediondo pela legislação penal (Lei 8.072/90), foi prevista como crime antecedente da lavagem de dinheiro.

Por outro lado, a sonegação fiscal, crime tipicamente praticado por pessoas pertencentes às classes sociais mais altas e que causa sérios danos ao Estado e à sociedade, em especial, às classes de menor renda por vias indiretas, não foi incluída como crime antecedente. Nesse mesmo sentido poderiam ser citados também os recursos ilicitamente auferidos através de crimes relacionados à exploração do trabalho escravo (art. 149 do Código Penal), tráfico de órgãos (art. 15 da Lei 9.434/97), tráfico de mulheres (art. 231 do Código Penal), etc.

19. SONEGAÇÃO FISCAL

A ausência dos crimes contra a ordem tributária na lista de crimes antecedentes da lavagem de dinheiro tem causado várias manifestações de desalento. Mais uma vez os interesses já há muito arraigados na sociedade brasileira conseguiram neutralizar um mecanismo que poderia vir a se tornar um grande aliado no combate à sonegação de tributos.

A evasão fiscal em larga escala constitui uma característica marcante do Brasil. Além de ser um traço cultural, não se pode negar um forte viés ideológico em tal comportamento. A exposição de motivos da Lei 9.613/98 é bastante sintomática a esse respeito:

Observe-se que a lavagem de dinheiro tem como característica a introdução, na economia, de bens, direitos ou valores oriundos de atividade ilícita e que representaram, no momento de seu resultado, um aumento do patrimônio do agente. Por isso que o projeto não inclui, nos crimes antecedentes, aqueles delitos que não representam agregação, ao patrimônio do agente, de novos bens, direitos ou valores, como é o caso da sonegação fiscal. Nesta, o núcleo do tipo constitui-se na conduta de deixar de satisfazer obrigação fiscal. Não há, em decorrência de sua prática, aumento de patrimônio com a agregação de valores novos. Há, isto

sim, manutenção de patrimônio existente em decorrência do não pagamento de obrigação fiscal. Seria desarrazoado se o projeto viesse a incluir no novo tipo penal – lavagem de dinheiro – a compra, por quem não cumpriu obrigação fiscal, de títulos no mercado financeiro. É evidente que essa transação se constitui na utilização de recursos próprios que não têm origem em um ilícito.¹⁶²

A lei de lavagem poderia tornar-se, talvez, num dos instrumentos de combate à evasão fiscal mais eficazes até então criados no Brasil. Isso porque, às pessoas obrigadas pela Lei 9.613/98, em especial, às instituições do sistema financeiro nacional, são atribuídos os deveres legais de identificar seus clientes e comunicar às autoridades as transações que sejam incompatíveis com a renda (ou faturamento), profissão (ou ramo de atividade) e patrimônio das pessoas físicas (ou jurídicas) que constituam sua clientela.

Além disso, está em desenvolvimento, no âmbito da FIU brasileira, um ágil instrumento de intercâmbio internacional de informações, que seria extremamente útil na esfera dos crimes contra a ordem tributária. Também no âmbito internacional, é importante destacar quão valiosos seriam os acordos bilaterais de congelamento e confisco de ativos relacionados à lavagem de dinheiro para combater a dissimulação da origem de recursos oriundos da evasão de tributos.

Se a lei antilavagem previsse a evasão fiscal como crime antecedente, automaticamente a estrutura de fiscalização tributária do país passaria a contar com centenas de milhares de profissionais, de diversos ramos de atividade, a auxiliar na tarefa de identificar os suspeitos de praticarem crimes contra a ordem tributária.

Além de aumentar indiretamente a quantidade de “fiscais”, a qualidade da estrutura de fiscalização também seria muito beneficiada. Isso porque, esses profissionais são, em geral, bastante qualificados na tarefa de “conhecer seus clientes”. Os funcionários dos bancos, por exemplo, em virtude das operações de concessão de crédito, são treinados para avaliar com bastante precisão a capacidade financeira do cliente. Logo, adaptar essas habilidades para julgar se as movimentações financeiras das pessoas que mantêm relacionamento com a instituição são compatíveis com sua renda (ou faturamento), profissão (ou ramo de atividade) e patrimônio, tendo em vista o crime de sonegação de tributos, seria uma distância bem pequena.

A simples inclusão desse tipo penal entre os delitos antecedentes da lavagem de dinheiro proporcionaria centenas de milhares de “novos fiscais de tributos” atuando em benefício da sociedade e monitorando diariamente todas as transações financeiras e uma série de operações comerciais realizadas no país.

A mencionada justificativa apresentada na exposição de motivos do projeto de lei é bastante

¹⁶² JOBIM *et alii* (1996).

contestável. Em primeiro lugar, pelo fato do legislador ter desconsiderado, no caso do crime de sonegação, um dos principais métodos que ele próprio adotou na elaboração dos demais aspectos da lei: o direito comparado. Em diversos países, a lavagem de dinheiro oriundo da sonegação tributária é um crime antecedente.

Em segundo lugar, o FATF e o próprio legislador argumentam que o delito de lavagem deve abarcar os crimes considerados graves. É difícil conceber que a sonegação fiscal, com seus efeitos altamente perniciosos contra o Estado, contra a concorrência, contra a distribuição de renda, etc., possa não ser concebida como um crime de natureza grave.

A título de comparação da realidade brasileira com a de outras nações, são comuns notícias vindas do exterior de pessoas que, mesmo gozando de elevado status social, são condenadas e presas por sonegação fiscal. No Brasil, a impunidade na área de evasão de tributos continua a imperar, salvo honrosas exceções. Nesse sentido, André Nabarrete Neto, juiz do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, afirma:

A experiência da Justiça no campo dos crimes de sonegação fiscal, nos últimos trinta anos, revela que raramente alguém foi punido, os processos dificilmente chegam a seu termo e as leis a respeito são confusas, mal feitas e interpretadas com forte viés ideológico. Com isso, predomina a impunidade e generaliza-se a sonegação fiscal. São minhas impressões e conclusões decorrentes da análise dos fatos e de minha atividade como juiz federal criminal em São Paulo. Elas não são verdadeiras nem falsas, mas expressões subjetivas da minha personalidade concreta. Entendo que o fulcro das dificuldades esteja na interpretação da realidade e das leis, impregnada de uma visão de mundo fortemente ideológica. Fala-se em crimes contra a ordem tributária e não em sonegação fiscal, hesita-se em tachar de criminoso o sonegador, que é sempre encarado como inadimplente e com múltiplas justificativas para sua conduta. Chega-se ao extremo de se propor que não existam leis incriminando a sonegação, já que, conforme se argumenta, é natural rejeitar-se a imposição fiscal.¹⁶³

No entanto, os autores do projeto de lei deixaram, inadvertidamente, uma pequena brecha para criminalizar a lavagem de dinheiro oriundo da sonegação fiscal. Trata-se do já comentado inciso VII do art. 1º da Lei 9.613/98: crime praticado por organização criminosa.

De acordo com a segunda corrente interpretativa apresentada no tópico anterior, a evasão fiscal poderia ser enquadrada como crime antecedente desde que praticada por bando ou quadrilha.

[Segundo Maia,] assim, para além da vontade do legislador, o fato é que, se os delitos contra a ordem tributária (arts. 1º a 3º da Lei federal n. 8.137/90) forem cometidos por organização criminosa – hipótese bastante corriqueira –, poderá estar caracterizada a ‘lavagem’ de dinheiro.¹⁶⁴

No entanto, essa interpretação doutrinária ainda não foi posta à prova nos tribunais brasileiros e, em virtude dos aspectos culturais e ideológicos já mencionados, parece possuir poucas chances

¹⁶³ NABARRETE NETO *apud* BARROS (1998, p. 35).

¹⁶⁴ MAIA (1999, p. 79).

de prosperar.

De outro lado, é importante destacar que os setores obrigados pela Lei 9.613/98 estão se esquivando de comunicar às autoridades competentes as operações financeiras e comerciais incompatíveis com a capacidade financeira de seus clientes que sabem decorrer de práticas de sonegação fiscal, mesmo conscientes de que parte da doutrina entende que é possível esse enquadramento. Revelam com isso, mais uma vez, o forte traço cultural e ideológico dessa conduta antijurídica no país.

A propósito desse comportamento, é importante destacar a nota interpretativa da recomendação n° 15 do FATF:

Ao aplicarem a Recomendação 15, as instituições financeiras devem comunicar as operações suspeitas, independentemente de considerarem que as mesmas também envolvem aspectos fiscais. Os países devem ter em consideração que, com o objetivo de dissuadir as instituições financeiras de comunicarem operações suspeitas, os lavadores de dinheiro podem tentar declarar, *inter alia*, que as respectivas transações se encontram relacionadas com assuntos fiscais.¹⁶⁵

20. REGIME ADMINISTRATIVO DE COMBATE À LAVAGEM

Além dos aspectos penais, a Lei 9.613/98 trouxe também uma série de dispositivos que tratam da criação de um aparato institucional antilavagem de natureza administrativa.

A partir do art. 9º, são definidos os sujeitos desse regime administrativo, as respectivas obrigações, as sanções, as atribuições dos órgãos estatais de fiscalização e a criação da Unidade de Inteligência Financeira nacional: o Conselho de Combate a Atividades Financeiras Ilícitas – COAF.

O legislador brasileiro pautou-se pela idéia de compartilhamento de responsabilidades entre o Estado e os setores da atividade econômica mais freqüentemente utilizados para a lavagem de dinheiro. Segundo a exposição de motivos, esse modelo sustenta-se em dois pilares, um teórico e outro prático.

Do ponto de vista teórico, a divisão de tarefas entre Estado e sociedade civil parte do princípio de que a responsabilidade pelo combate aos crimes de lavagem não deve ficar restrita somente aos órgãos estatais.

Uma vez que os crimes antecedentes, bem como a própria lavagem de dinheiro, trazem danos diretos a determinados segmentos da economia, nada mais lógico do que fazer com que esses

¹⁶⁵ Ver Apêndice 2.

setores assumam ônus e responsabilidades específicas no combate a essa atividade delituosa. Mesmo que não lhes trouxesse nenhum dano direto, a lavagem poderia afetá-los indiretamente em virtude dos sérios danos econômicos, políticos e sociais trazidos para o conjunto da sociedade.

Além de colaborar na luta contra uma modalidade criminosa que tem o potencial de afetar a economia nacional como um todo, a participação desses segmentos pode também fortalecer as respectivas imagens perante a comunidade em que desenvolvem as suas atividades, trazendo-lhes benefícios específicos.

[Os autores da exposição de motivos acrescentam que] uma comunidade organizada sobre o primado do Direito não se coaduna com qualquer prática delituosa, estando implícito o dever imputado a todos de participar e de colaborar no combate a práticas por ela repudiadas e que, se não combatidas, acabarão por implodir o tecido social, pela corrosão dos alicerces da vida em coletividade. [...] Essa idéia de co-participação no combate às atividades ilícitas está, inclusive, consagrada no art. 144 da Constituição Federal, que deixa claro que a segurança pública é um dever do Estado, mas também é um direito e uma responsabilidade de todos. No mesmo sentido e de forma mais específica, já no que concerne ao Sistema Financeiro Nacional, o art. 192 do texto constitucional estabelece que ele deverá ser 'estruturado de forma [...] a servir aos interesses da coletividade'.¹⁶⁶

Do ponto de vista prático, o envolvimento dos ramos de atividades mais diretamente vinculados à atividade de lavagem de dinheiro traz um ganho de eficiência grande ao sistema antilavagem do país. Isso porque esses segmentos, pela proximidade que mantém com seus clientes e pela capacitação específica inata ao desempenho de seus negócios, dispõem de maiores condições para diferenciar as operações ilícitas das operações lícitas.

Além disso, o simples estabelecimento de um regime administrativo de combate ao crime de lavagem, com a participação direta de setores da atividade econômica do país, constitui um importante fator de inibição para a utilização desses segmentos no processo de lavagem de dinheiro.

Nesse sentido, merece especial destaque a colaboração das instituições que compõem o Sistema Financeiro Nacional. Num esquema típico de lavagem de dinheiro, os recursos de origem ilícita acabam, em algum momento do processo, sendo inseridos e movimentados pelo sistema financeiro, especialmente na segunda fase da lavagem de dinheiro.

A modernização dos sistemas financeiros, fruto do processo de globalização dos mercados financeiros e do desenvolvimento acelerado das tecnologias da informação, ao permitir transferências financeiras internacionais instantâneas, notadamente aquelas direcionadas para

¹⁶⁶ JOBIM *et alii* (1996).

“paraísos fiscais”, acaba dificultando a persecução, o descobrimento e a apreensão dos capitais procedentes de atividades delituosas.

Essa dificuldade em combater o dinheiro “sujo” movimentado através das instituições financeiras e a importância que o conjunto dessas instituições tem na estabilidade e no desenvolvimento de uma economia justificam a grande preocupação dos organismos internacionais no uso do sistema financeiro pelos lavadores de dinheiro.

Por outro lado, apesar da proeminência do sistema financeiro, outros segmentos da economia também são utilizados com relativa frequência pelos agentes criminosos no processo de lavagem. É o caso, por exemplo, do setor imobiliário, dos cassinos, do comércio de jóias e metais preciosos, etc.

20.1. PESSOAS OBRIGADAS

O artigo 9º, incisos I a VIII, da lei brasileira, ao definir as pessoas sujeitas ao regime administrativo, procura abarcar não só as instituições financeiras, tais como bancos, financeiras, distribuidoras de títulos mobiliários, sociedades de crédito, etc. Aproveitando-se da experiência e das recomendações internacionais, a lei sujeita também as pessoas que têm como atividade principal ou acessória o giro de médias e grandes quantias de dinheiro em espécie ou que sejam mais usualmente envolvidas em esquemas de lavagem de dinheiro.

Em virtude disso, são abrangidas também pela lei as entidades seguradoras, de capitalização, distribuidoras de prêmios, administradoras de cartões de crédito e de credenciamento, pessoas jurídicas do ramo imobiliário, pessoas físicas e jurídicas que comercializem jóias, pedras e metais preciosos, objetos de arte e antigüidades, etc.

20.2. RESPONSABILIDADES LEGAIS

Nos artigos 10 e 11, a lei procura definir os procedimentos que as pessoas físicas e jurídicas enquadradas nas regras do art. 9º deverão adotar para que não sejam utilizadas para dar curso a operações de lavagem de dinheiro. Esses procedimentos estão no cerne do aparato institucional antilavagem do país. São eles:

- a) identificar seus clientes e manter cadastros atualizados (art. 10, inciso I);
- b) registrar toda transação que ultrapassar o limite fixado pela autoridade competente (art. 10, inciso II);

c) comunicar às autoridades competentes:

- c.1) todas as transações em moeda nacional ou estrangeira, títulos e valores mobiliários, títulos de crédito, metais, ou qualquer ativo passível de ser convertido em dinheiro, que ultrapassem o limite fixado pelas autoridades (art. 11, inciso II, alínea a);
- c.2) a proposta ou a realização de transação que possa se constituir em sérios indícios dos crimes previstos na lei (art. 11, inciso II, alínea b). Trata-se de operações que, por suas características, no que se refere às partes envolvidas, valores, forma de realização, instrumentos utilizados, ou pela falta de fundamento econômico ou legal, possam constituir-se em sérios indícios dos crimes antecedentes previstos na lei ou com eles relacionar-se.

De acordo com o art. 10 da Lei 9.613/98, as pessoas obrigadas deverão identificar seus clientes e manter cadastro atualizado, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes.

Em relação à identificação do cliente e manutenção de dados cadastrais atualizados, a lei parece contemplar apenas um dos elementos da política “conheça seu cliente” (*Know Your Customer – KYC*).¹⁶⁷

Em primeiro lugar, é importante destacar que a lei brasileira é anterior ao documento do Comitê da Basileia que definiu e padronizou a política KYC. Em segundo lugar, a obrigação de implementar “políticas e procedimentos de monitoramento de contas e transações”, terceiro e talvez o mais importante elemento de uma eficiente política KYC, pode ser deduzido a partir de uma análise integrada dos dispositivos normativos.

O art. 11 determina que as pessoas obrigadas devem dispensar especial atenção às operações que, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes, possam constituir-se em sérios indícios dos crimes previstos na lei antilavagem ou com eles relacionar-se. Além disso, a proposta ou a realização desse tipo de transação deve ser comunicada à autoridade competente. Logo, essas disposições legais só podem ser adequadamente cumpridas pelas pessoas obrigadas se contarem com políticas e procedimentos internos permanentes de monitoramento de contas e transações.

Ainda em relação à identificação dos clientes, a lei brasileira está em sintonia com o FATF, que recomenda que as entidades financeiras não devem manter contas anônimas, nem contas sob nomes manifestamente fictícios.

¹⁶⁷ Ver Apêndice 6.

O FATF acrescenta, ainda, que as instituições financeiras devem ser obrigadas a identificar os seus clientes habituais e até mesmo os ocasionais (Recomendação nº 10) e, se existir a mínima dúvida de que esses clientes não atuam por conta própria, as entidades financeiras devem adotar medidas razoáveis para obter informações sobre a verdadeira identidade das pessoas em cujo nome é aberta uma conta ou é efetuada uma transação (Recomendação nº 11).

Em relação ao registro de operações financeiras e comerciais, cabe destacar que o objetivo é dificultar a dissimulação da origem ilícita do dinheiro “sujo”, uma vez que as medidas previstas visam propiciar registros confiáveis, fundamentais às investigações e ao rastreamento do percurso dos recursos objeto de lavagem.

A lei prevê que as pessoas obrigadas devem manter registro de toda transação em moeda nacional ou estrangeira, títulos e valores mobiliários, títulos de crédito, metais, ou qualquer ativo passível de ser convertido em dinheiro, que ultrapassar limite fixado pela autoridade competente e nos termos de instruções por ela expedidas (art. 10, inciso II).

A esse respeito, a legislação brasileira também se encontra em sintonia com o FATF, que recomenda que as entidades financeiras devem conservar, durante pelo menos cinco anos, todos os documentos relativos às transações efetuadas, tanto nacionais como internacionais, a fim de poder responder rapidamente aos pedidos de informação das autoridades competentes (Recomendação nº 12).

Em relação à comunicação de transações financeiras e comerciais às autoridades, o art. 11 da Lei 9.613/98 prevê duas modalidades distintas: uma subjetiva (inciso II, alínea b) e outra objetiva (inciso II, alínea a). Além disso, a lei brasileira determina que as comunicações sejam enviadas às respectivas autoridades de fiscalização ou regulação. Caso a pessoa não esteja submetida à fiscalização de nenhum órgão, a comunicação deverá ser dirigida ao COAF (art. 11, parágrafo 3º).

A modalidade subjetiva de comunicação prevê que as pessoas obrigadas deverão comunicar às autoridades competentes, no prazo de 24 horas, abstendo-se de dar ciência de tal ato aos clientes, a proposta ou a realização de operações que, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes, possam constituir-se em sérios indícios dos crimes previstos na lei ou com eles relacionar-se.

Torna-se evidente que esse dispositivo da Lei 9.613/98 atribuiu às pessoas obrigadas a função de formar um juízo de valor a partir de indícios de suspeição colhidos entre as movimentações financeiras e comerciais de seus clientes, bem como de propostas de potenciais clientes. Só então as pessoas devem comunicar a transação suspeita à autoridade competente.

As normas que regulamentam a Lei procuram mitigar o grau de subjetividade que existe numa regra desse tipo. A título de exemplo, a Circular 2.852/98 do Banco Central estabelece que devem ser comunicadas as operações incompatíveis com a atividade econômica e capacidade financeira do cliente. Já a Carta-Circular 2.826/98 estabelece um rol não-taxativo de situações suspeitas, para servir de orientação aos agentes econômicos sob sua supervisão.

Cabe ressaltar que, no caso da modalidade subjetiva, o prazo estabelecido pela lei – de 24 horas – para a realização da comunicação à autoridade competente é muito exíguo. Nessa modalidade, a comunicação é precedida de um juízo de valor. E esse juízo, geralmente, depende de um processo prévio de investigação interna e obtenção de dados complementares, muitas vezes junto ao próprio cliente, processo esse que demanda algum tempo. A própria decisão de comunicar ou não a operação suspeita reveste-se de tal importância para a instituição que, normalmente, é atribuída a um colegiado, o que também acaba exigindo um tempo maior que o determinado pela lei. Em função desses aspectos, tem ganhado força uma interpretação jurídica de que o prazo em questão inicia-se a partir da formação de juízo e não da realização da transação, o que praticamente torna inócuo esse aspecto da lei.

Já a modalidade objetiva prevê que as pessoas obrigadas deverão comunicar às autoridades competentes, no prazo de 24 horas, abstendo-se de dar aos clientes ciência de tal ato, todas as transações em moeda nacional ou estrangeira, títulos e valores mobiliários, títulos de crédito, metais, ou qualquer ativo passível de ser convertido em dinheiro, que ultrapassar limite fixado pela autoridade competente e nos termos de instruções por esta expedidas.

A lei não faz menção a qualquer análise prévia por parte das pessoas obrigadas. Logo, todas as operações que se enquadrarem nas regras estabelecidas pelas autoridades fiscalizadoras devem ser comunicadas em 24 horas a partir de sua efetivação.

Essa modalidade de comunicação tem nítida inspiração em legislações estrangeiras. Nos EUA, por exemplo, existem formulários específicos que devem ser preenchidos e enviados às autoridades competentes por ocasião da realização de transações em espécie acima de US\$ 10 mil, independentemente de qualquer análise sobre o perfil do cliente ou de qualquer tipo de suspeição.

[Nesse sentido, é interessante notar também que o FATF recomenda que os] países devem refletir sobre a eficácia e a utilidade de um sistema segundo o qual os bancos e outras entidades financeiras e intermediárias declarassem todas as transações nacionais e internacionais em dinheiro acima de certo montante, a uma agência central nacional, que dispusesse de base de dados informatizada, sendo essa informação acessível às autoridades competentes em matéria de lavagem de dinheiro, e a sua utilização estritamente limitada (Recomendação n° 23).

Além disso, em caso de suspeita, por parte das entidades financeiras, de que certos capitais

provêm de uma atividade de natureza criminal, essas entidades devem ser obrigadas a declarar rapidamente as suas suspeitas às autoridades competentes (Recomendação nº 15).

[Segundo a exposição de motivos da lei brasileira, como] a falta de dados mais precisos no momento da realização das operações poderia deixar de fora um grande número de operações, prevê, ainda o projeto [...] o dever de comunicação, 'no prazo de vinte e quatro horas, às autoridades competentes, de (a) todas as transações' [...] 'que ultrapassem limite fixado, para esse fim, pela mesma autoridade'. [...] A partir desse critério objetivo, fecha-se o cerco em relação àquelas operações que eventualmente não tenham sido comunicadas e permite-se, inclusive, que se possam identificar oscilações de movimentação financeira significativas num dado momento em certa região. Nisso, o projeto toma o cuidado de determinar que múltiplas operações realizadas por uma pessoa física ou jurídica, seus entes ligados, em um mês calendário, com uma mesma pessoa, conglomerado ou grupo, e que ultrapassem o limite fixado pela autoridade competente, sejam consideradas de forma aglutinada (art. 10, § 3º).¹⁶⁸

Apesar da clara intenção dos autores do projeto de lei, o BACEN, a CVM, a SUSEP, a SPC e o COAF editaram regulamentos que prevêem apenas a modalidade de comunicação subjetiva. Essa falta de regulamentação da regra de comunicação objetiva talvez seja explicada pela quantidade excessiva de comunicações que ela geraria, incompatível com a estrutura que o COAF dispõe até o momento.

Além disso, no caso do sistema bancário em particular, existe uma cultura de registrar como tendo sido realizada em espécie operações que não foram efetivamente em espécie. Isso dificultaria o cumprimento de uma regra semelhante à dos EUA, de comunicar todas as operações em espécie acima de determinado valor. O exemplo mais nítido dessa falta de fidelidade dos registros bancários brasileiros são os depósitos de cheques de mesma agência, que são rotineiramente registrados como se tivessem sido realizados em espécie.

Além disso, uma norma de comunicação objetiva de tal natureza poderia ser questionada na justiça pelos clientes e setores obrigados, sob o argumento de ferir garantias constitucionais como o direito à intimidade, ao sigilo de dados, etc., sem uma adequada justificativa do ponto de vista jurídico.¹⁶⁹

20.3. SANÇÕES

A exigência legal de uma conduta, sem a previsão em lei de uma sanção em caso de não cumprimento, torna-se inócua. Principalmente quando a conduta exigida implica, para os agentes econômicos, custos maiores (pela necessidade de implantar sistemas de controles internos, por exemplo) e receitas menores (pela necessidade de recusar a realização de negócios com pessoas

¹⁶⁸ JOBIM *et alii* (1996, p. 11).

¹⁶⁹ Ver Tópico 21, sobre os aspectos culturais e ideológicos na interpretação das leis no Brasil.

suspeitas de envolvimento com lavagem de dinheiro). Logo, a responsabilização administrativa constitui um elemento fundamental para o sucesso do sistema antilavagem projetado para o país.

Nesse sentido, as pessoas obrigadas que deixarem de cumprir as atribuições previstas nos art. 10 e art. 11 da Lei nº 9.613/98 estão sujeitas à aplicação, cumulativamente ou não, das seguintes sanções de natureza administrativa, observando-se o critério de progressividade e proporcionalidade: (a) advertência; (b) multa pecuniária variável de 1% até o dobro do valor da operação ou do lucro obtido, ou, ainda, de até R\$ 200.000,00; (c) inabilitação temporária, pelo prazo de até 10 anos, para o exercício do cargo de administrador; (d) cassação da autorização para operação ou funcionamento.

20.4. COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS E REGULAMENTAÇÃO INFRALEGAL

De acordo com a lei, a regulamentação das medidas de combate à lavagem de dinheiro (Tabela 16), a apuração do cumprimento das responsabilidades e a aplicação das respectivas sanções, são de competência dos respectivos órgãos governamentais fiscalizadores ou reguladores. Residualmente essas atribuições podem ser do próprio COAF, em relação às pessoas do art. 9º não submetidas a nenhuma autoridade de fiscalização ou regulação (Tabela 15).

Nesse sentido, a Lei 9.613/98 reconhece como autoridade administrativa competente, além do COAF, o Banco Central do Brasil (BACEN), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Secretaria de Previdência Complementar (SPC) e a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), observada, por parte de cada uma, a sua respectiva área de atuação.

Em suma, o sistema brasileiro de prevenção e combate à lavagem de dinheiro pode ser esquematizado, como apresentado na Figura 2 e Figura 3.

21. SIGILO BANCÁRIO

A CPI do Narcotráfico pôs em destaque a problemática do sigilo bancário no Brasil. De acordo com seu relatório final, foram os tribunais brasileiros que alçaram o sigilo bancário à categoria de garantia constitucional.¹⁷⁰

Em função da rigidez dessa garantia legal, até mesmo os órgãos públicos fiscalizadores só podem compartilhar entre si informações financeiras protegidas pelo sigilo em situações muito específicas, como no caso de prévia e expressa autorização judicial.

¹⁷⁰ TORGAN (2000, p. 16).

Essa garantia constitucional surgiu de uma construção puramente interpretativa. A Carta Magna refere-se tão somente ao direito à intimidade e ao sigilo de dados:

são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação (CF, art. 5º, inciso X);

é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal (CF, art. 5º, inciso XII).

No entanto, os tribunais, referendando a opinião de diversos juristas e de partes interessadas, adotaram interpretação segundo a qual o direito à intimidade e ao sigilo de dados também engloba o direito ao sigilo em transações de natureza bancária.

É interessante notar que a flexibilização do sigilo bancário para a Receita Federal sempre foi muito restrita, apesar da Constituição Federal, em seu art. 145, parágrafo 1º, facultar “à administração tributária [...] identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte”.

No relatório final da CPI, os parlamentares sugeriram uma nova interpretação dos textos legais, bem como a aprovação de legislação que viesse a mitigar esse “direito” quase absoluto. Referindo-se ao sigilo bancário, o relatório final da CPI afirma:

Construções interpretativas, sejam elas oriundas da doutrina especializada, sejam dos tribunais, são passíveis de transformação à luz de mudanças ocorridas na realidade social. Se é claro para todos os que se ocupam do combate ao narcotráfico que a chave para o controle desse crime está no sistema financeiro, claro é ao legislador que compõe uma CPI destinada a investigar o problema, que as mudanças legislativas devem ser focadas, também, nesse campo.¹⁷¹

As raízes dessa interpretação do judiciário, bem como da opinião de renomados doutrinadores, podem ser encontradas em aspectos culturais e ideológicos muito marcantes da sociedade brasileira. Esses aspectos encontram-se, muitas vezes, intimamente ligados à questão da sonegação fiscal, conforme já tratado anteriormente.

Em nome de garantias de caráter eminentemente individual, a sociedade e o Estado têm permitido que, ao longo do tempo, “negócios” altamente danosos ao interesse coletivo sejam realizados sob a proteção das leis e de interpretações jurídicas excessivamente conservadoras. Essa desmesurada proteção à intimidade, sob a forma de um alto grau de sigilo bancário, tem dificultado em muito o trabalho das instituições públicas de investigação e combate a comportamentos que ferem bens jurídicos de grande interesse coletivo.

¹⁷¹ TORGAN (2000, p. 16-17).

O relatório da CPI afirma, ainda:

Embora a lei 9613/98 já tenha contemplado o crime de lavagem de dinheiro e estabelecido normas mais rígidas aos bancos, ainda há que mitigar o sigilo bancário, ampliando o rol dos legitimados a decretar sua quebra [...]. O fato dessa legislação ser tão recente não permite ainda uma avaliação de sua eficácia, a ponto de propor modificações. Uma coisa, porém, é certa: o atraso em sua regulamentação fez perdurar estados escabrosos de descontrole, como verificamos ao longo de nossas investigações: é fácil criar 'laranjas', contas fantasmas, forjar recebimento de divisas do exterior e muitas outras ilicitudes.

A avaliação da eficácia da Lei nº 9.613/98, que se poderá fazer dentro de algum tempo, deverá indagar se as instituições financeiras passaram a ter responsabilidade mais ampla no trato com registros bancários e no controle da licitude dos ingressos de dinheiro no sistema.

Mas não bastarão as soluções legislativas, se o Poder Judiciário não se conscientizar da necessidade de dessacralizar o sigilo bancário.

Uma sociedade do século XXI não pode ser refém dos pudores privatistas do conservadorismo. O Brasil desta passagem de século é um país ameaçado pelo crime organizado. E é de olhos atentos a isso que se deverá julgar os narcotraficantes, os lavadores de dinheiro e as instituições financeiras que com eles compactuam. As que são omissas quanto ao controle que a lei impõe já estão a serviço do crime organizado.

O banqueiro é chamado, pois, a exercer sua cidadania: não pode mais fechar os olhos e abrir seu caixa para receber dinheiro sujo. Embora dinheiro sujo movimente compra de fazendas, casas, apartamentos e cavalos de corrida, investimentos em estabelecimentos de diversão e hospedagem, nada disso se faz sem a passagem natural e anterior pelo sistema financeiro.¹⁷²

Nas Quarenta Recomendações do FATF, também são encontradas disposições sobre a mitigação do sigilo bancário, com vistas a não inviabilizar as medidas de combate à lavagem de dinheiro. A Recomendação nº 2 é muito direta a esse respeito: "As normas relativas ao segredo profissional das entidades financeiras devem ser concebidas de maneira a não impedir o cumprimento das Recomendações".

Além dessa recomendação, o FATF orienta que:

As entidades financeiras, os seus dirigentes e empregados devem ser protegidos por disposições legislativas contra qualquer responsabilidade, penal ou civil, por violação de regras de confidencialidade, sejam elas impostas por contrato ou por qualquer disposição legislativa, regulamentar ou administrativa, se declararem de boa fé as suas suspeitas às autoridades competentes, mesmo quando não sabiam precisamente qual era a atividade criminal em questão, e mesmo que a atividade ilegal sob suspeita não tenha realmente ocorrido (Recomendação nº 16).

Cabe destacar que essa orientação do FATF foi contemplada no parágrafo 2º do art. 11 da Lei 9.613/98.

Até muito recentemente, como revela o relatório da CPI do Narcotráfico, o sistema antilavagem brasileiro carecia de instrumentos legais que permitissem abrandar a referida rigidez do sigilo bancário no país.

¹⁷² TORGAN (2000, p. 16-17).

Em 10 de janeiro de 2001, foi promulgada a Lei Complementar nº 105, que dispôs sobre o sigilo das operações de instituições financeiras.

Tal diploma legal, a par de configurar grande avanço no trato do tema 'sigilo bancário', salvaguardou ao COAF o acesso às informações relativas às operações ativas e passivas e serviços prestados pelas instituições financeiras, restando a este Conselho conservar sob sigilo as ocorrências a que venha a ter acesso.¹⁷³

A Lei Complementar nº 105/01, revogou o art. 38 da Lei nº 4.595/64, que tratava do tema, e disciplinou o instituto do sigilo bancário, introduzindo modificações significativas.

Essa lei define o sigilo bancário como regra geral (art. 1º). Entretanto, no art. 6º, estabelece a flexibilização do sigilo bancário, como uma exceção à regra geral, quando houver processo administrativo instaurado ou procedimento fiscal em curso e tais exames forem considerados indispensáveis pela autoridade administrativa competente.

Segundo a Secretaria da Receita Federal¹⁷⁴, a Lei Complementar nº 105/01 reconhece a prevalência do interesse público e social sobre o interesse privado ou individual. Nesse sentido, o fornecimento de informações à SRF pelas instituições financeiras, referentes à CPMF, não constitui violação ao dever de sigilo, estando previsto expressamente no art. 1º, parágrafo 3º, inc. III, da Lei Complementar.

A lei, em essência, autoriza a transferência de informações bancárias protegidas por sigilo a órgãos e entidades que já estão obrigados por lei a mantê-las em sigilo. Conseqüentemente, os dados permanecerão sob sigilo, já que não haverá exposição ou divulgação de informações ligadas à vida privada ou à intimidade das pessoas. A título de exemplo, as informações bancárias sigilosas transferidas à administração tributária (art. 5º), deverão ser mantidas sob sigilo fiscal por força do Código Tributário Nacional (art. 198 da Lei 5.172/66) e da lei que rege os funcionários públicos (art. 132, IX, da Lei 8.112/90).

A flexibilização do sigilo bancário pode ser judicial (como já existia anteriormente) ou administrativa (modalidade que foi bastante ampliada). No entanto, no caso de flexibilização do sigilo bancário por meio administrativo, deve-se observar a existência de requisitos essenciais como processo administrativo instaurado ou procedimento fiscal em curso e tais informações devem ser consideradas absolutamente necessárias pela autoridade administrativa competente.

Em relação à transferência do sigilo bancário ao COAF, de acordo com o parágrafo 6º do artigo

¹⁷³ COAF (2002, p. 5-6).

¹⁷⁴ SRF (s.d.).

2º da Lei Complementar nº 105/01,

o Banco Central do Brasil, a Comissão de Valores Mobiliários e os demais órgãos de fiscalização, nas áreas de suas atribuições, fornecerão ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, de que trata o art. 14 da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, as informações cadastrais e de movimento de valores relativos às operações previstas no inciso I do art. 11 da referida Lei.

Apesar da edição da norma, ainda paira grande expectativa sobre a interpretação que os tribunais darão a esses dispositivos legais, em função dos aspectos culturais e ideológicos já mencionados.

A esse respeito, a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Confederação Nacional do Comércio (CNC), além do Partido Social Liberal (PSL), já encaminharam ao Supremo Tribunal Federal (STF) ações questionando a constitucionalidade dessa nova legislação que amplia os poderes de flexibilização do sigilo bancário no âmbito administrativo, sem a necessidade de prévia autorização judicial.¹⁷⁵

22. COAF

22.1. ATRIBUIÇÕES

O art. 14 da Lei 9.613/98 dispõe sobre a criação, no âmbito do Ministério da Fazenda, da Unidade de Inteligência Financeira brasileira: o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). O padrão que serviu de base para o projeto desse órgão foi o modelo de FIU estabelecido pelo Grupo de Egmont.¹⁷⁶

O COAF só foi efetivamente constituído no final de 1998, com a aprovação do seu estatuto (Decreto nº 2.799, de 8 de outubro de 1998), com a nomeação do presidente do Conselho (Decreto de 15 de outubro de 1998) e com a aprovação de seu regimento interno (Portaria do Ministro de Estado da Fazenda nº 330, de 18 de dezembro de 1998).

A principal função de uma FIU é estabelecer um mecanismo de prevenção e controle do delito de lavagem de dinheiro por meio da proteção dos setores financeiros e comerciais passíveis de serem utilizados em manobras ilegais. Essas unidades podem ser de natureza judicial, policial, mista (judicial/policial) ou administrativa. O Brasil optou pelo modelo administrativo.¹⁷⁷

A FIU nacional foi concebida para ter um papel central no aparato institucional antilavagem do Brasil. Cabe a esse órgão receber e “processar” as comunicações de operações suspeitas feitas pelas pessoas obrigadas, as denúncias da sociedade e as informações enviadas por outros órgãos

¹⁷⁵ FREITAS (2002).

¹⁷⁶ COAF (2000, p. 2-3).

¹⁷⁷ COAF (2001a, p. 8).

públicos, bem como solicitar informações complementares em decorrência de suas atividades.

Esse conjunto de informações tende a gerar uma massa de dados muito grande.

Para que essas informações desconstruídas e isoladas sejam transformadas em evidências da prática do crime de lavagem de dinheiro, há a necessidade de que lhes seja dado um tratamento adequado, seja pelo cruzamento dessas informações, seja pelo trabalho de natureza estatística.¹⁷⁸

[Para atender a essa tarefa, o COAF foi idealizado como uma] estrutura administrativa especializada, familiarizada com os instrumentos do mercado financeiro e comercial do País e internacional, para que, de posse dessas informações possa extrair evidências e provas da prática dos crimes de lavagem de dinheiro, sem falar que, muitas vezes, a celeridade das investigações será uma peça fundamental para o desbaratamento de uma empresa criminosa.¹⁷⁹

Nesse sentido, entre as principais atribuições do Conselho estão a de disciplinar, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas da prática de lavagem de dinheiro, sem prejuízo da competência dos demais órgãos governamentais envolvidos nesse combate.

Segundo o art. 15 da Lei 9.613/98, “o COAF comunicará às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis, quando concluir pela existência de crimes previstos nesta Lei, de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito”.

Além das mencionadas funções, o parágrafo 2º do art. 14 atribui ao COAF um caráter de coordenação das atividades governamentais de combate à lavagem de dinheiro, devendo para tanto propor mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes no combate a essa atividade delituosa.

Esse Conselho possui também a incumbência, em relação às pessoas obrigadas não submetidas a nenhuma outra autoridade de fiscalização, de regulamentar a lei de combate à lavagem de dinheiro, apurar o cumprimento das responsabilidades e aplicar as penas administrativas cabíveis (art. 14 do Estatuto do COAF – Decreto 2.799/98).

Cabe, ainda, ao COAF atuar em consonância com as orientações que vêm sendo adotadas internacionalmente pelas entidades encarregadas de promover o combate à lavagem de dinheiro, ampliando seus vínculos com organismos internacionais e agências congêneres de outros países.¹⁸⁰

Uma das questões fundamentais que se coloca em relação à FIU brasileira é se ela possui uma função investigativa ou não. A exposição de motivos do projeto de lei é muito clara em relação a

¹⁷⁸ JOBIM *et alii* (1996).

¹⁷⁹ JOBIM *et alii* (1996).

¹⁸⁰ COAF (2001b, p. 7).

essa questão:

Esse Conselho terá a incumbência de, além de aplicar penas administrativas, disciplinar, receber, examinar, identificar e investigar as ocorrências suspeitas da prática de lavagem de dinheiro.¹⁸¹

No entanto, a ex-presidente do COAF, afirmou recentemente que a FIU brasileira não tem função de investigação:

[Segundo ela,] o que nós fazemos é a análise financeira das situações suspeitas; não a investigação. Investigar é sair a campo para buscar provas e evidências; ouvir depoimentos. Nós não saímos daqui. Vem uma comunicação do Banco Central ou da CVM, por exemplo, de que alguém está fazendo uma grande movimentação financeira suspeita. Então, com base no banco de dados e com auxílio de todos os órgãos que compõem o Coaf, tentamos enxergar melhor aquela operação, para saber se há alguma justificativa. Se é alguma coisa que foge do padrão, sem justificativa, o caso é passado para a Polícia ou Ministério Público. O Coaf faz uma primeira fotografia, inclusive trocando informação com outras unidades de inteligência (de outros países).¹⁸²

Analisando a Lei 9.613/98, bem como o Estatuto do COAF, não há qualquer menção a uma atividade de investigação a ser realizada pela FIU nacional. Logo, a despeito da intenção original dos autores do projeto de lei, não resta dúvidas que o legislador pátrio optou por um modelo de FIU sem atribuições de investigação.

No entanto, decorre dessa interpretação um problema não menos importante. Se a competência de investigação dos crimes de lavagem é da Polícia e do Ministério Público, o COAF não corre o risco de tornar-se um “selecionador” das comunicações recebidas, sujeito aos mais diversos interesses, inclusive os de ordem política, advindos do Poder Executivo, ao qual está subordinado? Não poderia haver, por parte do COAF, a usurpação de uma atribuição constitucional do Ministério Público que é a de avaliar as provas, indícios e demais informações e decidir propor ou não a ação penal?

Essa é uma questão muito séria, na medida que o Ministério Público, como titular da ação penal, segundo a Constituição Federal, foi criado como uma instituição com prerrogativas que permitem, em tese, um grande grau de isenção na avaliação das provas e indícios colhidos, podendo, inclusive, determinar a abertura ou reabertura do Inquérito Policial. Já o COAF é apenas um órgão administrativo vinculado à esfera da administração direta federal e subordinado ao Ministério da Fazenda.

A situação torna-se ainda mais grave pelo fato da lei não prever nenhum controle externo sobre as atividades do COAF de forma a garantir que as comunicações e denúncias recebidas sejam adequadamente analisadas, processadas, e distribuídas às autoridades competentes. Com isso, o

¹⁸¹ JOBIM *et alii* (1996, p. 13).

¹⁸² SENNA, A. in IZAGUIRRE (2002)

órgão adquire um poder político excessivamente grande, sem sujeitar-se aos contrapesos legais para equilibrar esse poder.

22.2. ESTRUTURA¹⁸³

O COAF é um órgão de deliberação coletiva, com jurisdição sobre todo o território nacional. Sua sede fica localizada no Distrito Federal, mas há a possibilidade de manter núcleos descentralizados mediante a utilização da infra-estrutura de unidades regionais dos órgãos a que pertencem os conselheiros, objetivando a cobertura de todo o território nacional.

Atualmente o COAF ocupa apenas metade de um dos andares de um dos prédios do Ministério da Fazenda em Brasília, um espaço extremamente diminuto para as atribuições e importância de um órgão desse tipo. Sua estrutura organizacional é composta pelo: (a) Presidente; (b) Plenário; (c) Secretaria-executiva.

O presidente do órgão é nomeado pelo Presidente da República, mediante indicação do Ministro da Fazenda. Esse cargo é de dedicação exclusiva. Dentre outras atribuições, compete-lhe representar o COAF perante autoridades nacionais e internacionais; promover e articular o intercâmbio de cooperação mútua entre órgãos públicos de todas as esferas; editar os atos normativos e regulamentares necessários ao aperfeiçoamento dos trabalhos do Conselho; oficiar as autoridades competentes sempre que forem examinados casos com fortes indícios de irregularidades (art. 9º do Estatuto do COAF).

O plenário é composto por oito conselheiros, designados pelo Ministro da Fazenda a partir da indicação dos respectivos Ministros de Estado. A função não exige dedicação exclusiva. Os conselheiros são escolhidos dentre os integrantes do quadro de pessoal efetivo dos seguintes órgãos: (a) Banco Central do Brasil – BACEN; (b) Comissão de Valores Mobiliários – CVM; (c) Superintendência de Seguros Privados – SUSEP; (d) Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN; (e) Secretaria da Receita Federal – SRF; (f) Agência Brasileira de Inteligência – ABIN; (g) Departamento de Polícia Federal – DPF; (h) Ministério das Relações Exteriores – MRE. A competência dos conselheiros está disciplinada no art. 10 do Estatuto do COAF.

Compete ao plenário do COAF zelar pela observância da legislação pertinente, do seu estatuto e do seu regimento interno; decidir sobre infrações e aplicar as penalidades administrativas previstas para as pessoas para as quais não haja órgão fiscalizador ou regulador próprio;

¹⁸³ COAF (2001b, p. 7-9; 2002b).

coordenar e propor mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes na prevenção e na repressão à lavagem de dinheiro, dentre outras atribuições (art. 7º do Estatuto do COAF).

A secretaria é dirigida por um secretário-executivo, nomeado pelo Ministro da Fazenda. A principal função dessa secretaria é dar suporte técnico e administrativo às atividades do Conselho (art. 8º do Estatuto do COAF).

O COAF não possui quadro de pessoal próprio. Seus servidores são requisitados de outros órgãos da Administração Pública Federal, principalmente dos órgãos que compõem o plenário. Em outubro de 1998, integravam os quadros do COAF apenas 12 servidores. Em dezembro de 2000, esse número aumentou para 18, com a destinação de seis cargos em comissão adicionais. Em fevereiro de 2002, o quadro de pessoal foi elevado para um total de 26 servidores, o que possibilitou definir e especializar funções, criando níveis de supervisão para as principais tarefas desempenhadas pelo Conselho. Há uma proposta em andamento, solicitando um novo aumento no número de servidores para um total de 48.¹⁸⁴

A complexidade das estruturas financeiras e comerciais utilizadas nos mais diversos esquemas de lavagem de dinheiro, esquemas estes criados por “profissionais” altamente qualificados, tende a exigir uma grande qualificação dos servidores desse órgão. Em função disso, requer-se desses funcionários conhecimentos teóricos e práticos não só sobre procedimentos de investigação, como também sobre sofisticadas operações financeiras e comerciais.

Para estruturar definitivamente o Órgão, seguindo o padrão internacional adotado pelas diversas Unidades de Inteligência Financeira de outros países e para fazer face aos novos desafios exigidos para uma efetiva luta contra a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo, encontra-se em fase final de análise, proposta que eleva o Conselho ao nível de Secretaria.¹⁸⁵

22.3. ENTRADA NO GRUPO DE EGMONT

Desde sua criação, o Grupo de Egmont tem como objetivo, além da discussão de questões relevantes sobre a lavagem de dinheiro, avaliar se novas unidades de inteligência financeira estão aptas a integrar o Grupo e, conseqüentemente, ter acesso a todas as facilidades disponibilizadas por ele, tais como treinamento, troca de experiências e acesso à rede internacional de segurança máxima para intercâmbio de informações relacionadas à lavagem de dinheiro (*Egmont Secure Web*).

¹⁸⁴ COAF (2002b, p. 7).

¹⁸⁵ COAF (2002b, p. 7).

Na reunião de Bratislava, República da Eslováquia, realizada em maio de 1999, o Grupo de Egmont ratificou a entrada do COAF nos seus quadros. Isso foi uma sinalização importante da concordância e do reconhecimento da organização com os progressos alcançados pela FIU brasileira.

22.4. RELACIONAMENTO COM O EXTERIOR

No exterior, o COAF tem recebido sinais de reconhecimento pelo desempenho alcançado. Um desses sinais foi a indicação para presidir o Grupo *Ad Hoc* das Américas na Reunião Plenária do FATF, ocorrida em Paris, em setembro de 2001.

As principais tarefas desse grupo presidido pelo Brasil são: (a) dar apoio aos trabalhos realizados pelo GAFISUD e GAFIC; (b) prover recomendações ao Plenário do FATF no que tange às ações que esse Grupo pode realizar visando o apoio das iniciativas antilavagem de dinheiro na região; (c) atuar como um canal de comunicação entre o FATF e a CICAD/OEA, especialmente no Grupo de Peritos em Lavagem de Dinheiro da Comissão, a fim de ampliar a cooperação entre as duas organizações; (d) atuar como canal de comunicação entre o FATF e organizações internacionais ou agências financiadoras com vistas à assistência técnica e programas de treinamento na região.¹⁸⁶

Além disso, a FIU norte-americana (FINCEN), órgão vinculado ao Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, propôs ao COAF uma cooperação técnico-operativa, disponibilizando a transferência de tecnologia e de equipamentos para que a FIU brasileira atue de forma mais eficiente no desenvolvimento de sua missão.¹⁸⁷

O COAF vem participando dos planos de implementação de vários compromissos governamentais, sendo considerado uma referência no continente pela sua atuação como Unidade de Inteligência Financeira (FIU). A FIU brasileira tem participado ativamente dos exercícios de tipologias, das ações de apoio à criação de novas FIU nos países da região e ao incremento dessas unidades.¹⁸⁸

A FIU nacional também tem colaborado com as atividades do recém-criado Comitê Internacional contra o Terrorismo (CICTE), que resultou na elaboração da Convenção Interamericana contra o Terrorismo, aprovada pela Assembléia Geral da OEA, em junho de 2002.

¹⁸⁶ COAF (2002, p. 24).

¹⁸⁷ COAF (2000, p. 13).

¹⁸⁸ COAF (2002b, p. 46).

Em agosto de 2002, foi firmado convênio entre a CICAD/OEA e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que concebeu um projeto para os diferentes tipos de FIU existentes na América do Sul, com vistas a dar apoio à implantação e ao aprimoramento dessas unidades. Para efeito de execução do projeto, os países foram classificados em três níveis: (i) países que não têm FIU; (ii) países nos quais a FIU demonstrou um desenvolvimento insuficiente; (iii) países com FIU operativa. O COAF foi classificado, junto com a FIU da Bolívia, no terceiro nível¹⁸⁹.

O Brasil, através do COAF, teve participação efetiva no FATF durante 2001, tendo atuado intensamente nos Grupos de Revisão de Países e Territórios Não-cooperantes – NCCT. No Grupo, foi o principal avaliador da Polônia¹⁹⁰.

Outra atividade importante desenvolvida pelo órgão foi a participação nos Grupos de Revisão das Quarenta Recomendações do FATF. Além disso, o país vem recebendo propostas de assinatura de Memorandos de Entendimento bilaterais com diversos países, visando a troca de informações relacionadas à lavagem de dinheiro.¹⁹¹

A participação da FIU brasileira no Grupo de Egmont também tem sido bastante ativa. Na reunião realizada na Holanda, em junho de 2001, o COAF passou a integrar o Grupo de Coordenação encarregado de formular as regras para o futuro do Grupo. O COAF tem participado também de outros grupos de trabalho, como o de Treinamento e Comunicação¹⁹².

Já o relacionamento do COAF com suas congêneres de outros países tem se intensificado desde a sua criação. Analisando-se a Tabela 22 e o Gráfico 4, observa-se um salto de 26 intercâmbios de informações no de 1998 para 137 nos primeiros 10 meses de 2002.

23. AÇÕES DOS ÓRGÃOS INTEGRANTES DO COAF¹⁹³

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BACEN

Dentre as diversas providências adotadas pelo BACEN relativas à implementação das disposições da Lei 9.613/98 e o combate à lavagem de dinheiro, merecem destaque:

- A edição da Circular 2.852, de 3 de dezembro de 1998, e da Carta-Circular 2.826, de 4

¹⁸⁹ COAF (2002b, p. 46).

¹⁹⁰ COAF (2002, p. 23; 2001b, p. 32).

¹⁹¹ COAF (2000, p. 1).

¹⁹² COAF (2002, p. 28-29).

¹⁹³ COAF (2001b, p. 23-27; 2002b, p. 24-32).

de dezembro de 1998, regulamentando a Lei 9.613/98 em relação às instituições financeiras e demais entidades autorizadas a funcionar pelo órgão;

- A criação do Departamento de Combate a Ilícitos Cambiais e Financeiros – DECIF, que conta com componentes descentralizados nas nove capitais onde o Banco Central está presente (Brasília, São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba, Porto Alegre, Belo Horizonte, Salvador, Recife e Fortaleza) e uma estrutura de 216 funcionários. Esse departamento tem a finalidade de reunir em uma única unidade do Banco Central todas as atividades relacionadas a procedimentos operacionais e análises de irregularidades praticadas no mercado financeiro, incluindo as atribuições do órgão relativas à legislação antilavagem;
- A avaliação periódica dos controles internos implementados pelas instituições sujeitas à regulamentação do Banco Central e do cumprimento integral dos respectivos dispositivos legais;
- O convênio com o COAF que possibilitou a esse órgão o acesso *on-line* às comunicações realizadas pelas instituições supervisionadas pelo BACEN.

Entre as obrigações estabelecidas pela Circular 2.852/98, cabe às instituições sujeitas à regulamentação do Banco Central: (a) manter atualizados os cadastros dos clientes; (b) manter controles internos para verificar, além da adequada identificação do cliente, a compatibilidade entre as correspondentes movimentações de recursos, atividade econômica e capacidade financeira; manter registros de operações; (c) comunicar operações ou situações suspeitas ao Banco Central; (d) promover treinamento para seus empregados; (e) implementar procedimentos internos de controle para detecção de operações suspeitas.

Para prevenir a utilização do Sistema Financeiro Nacional em procedimentos de lavagem de dinheiro, o Banco Central realiza avaliações das instituições sujeitas à sua supervisão, com os seguintes objetivos: (a) conhecer a política de prevenção de lavagem de dinheiro adotada pela instituição; (b) avaliar o estágio de implantação de procedimentos para detecção de operações ou situações suspeitas; (c) verificar o nível de envolvimento da instituição na prevenção à lavagem de dinheiro; (d) constatar o cumprimento das normas vigentes.

Para a execução desses trabalhos, foi desenvolvida uma metodologia própria que compreende a avaliação das seguintes itens: (a) política institucional; (b) estrutura organizacional; (c) ferramentas de controle; (d) procedimentos para detecção, análise e comunicação de ocorrências suspeitas; (e) política “conheça seu cliente”; (f) política “conheça seu empregado”; (g) treinamento. São também realizados testes de consistência nas bases de dados das instituições

e visitas a agências.

Entre maio de 2000 (início das avaliações) e maio de 2002, foram realizados 42 trabalhos de avaliação, alcançando 77 instituições. Em 2002, passou-se a reavaliar os bancos já submetidos a uma primeira verificação e foram iniciados os processos de avaliação em corretoras de câmbio.

Merece destaque o fato da avaliação dos controles internos das instituições financeiras, realizada pelo BACEN, estar em sintonia com as recomendações do FATF (Recomendação nº 19) e com o papel de um órgão de supervisão bancária (ver Tópico 8).

No intuito de alertar as instituições para a necessidade de fortalecer os controles em determinadas transações, o Banco Central publica, por meio de cartas-circulares, a lista de países considerados não-cooperantes pelo FATF, bem como os tipos de operações ou situações suspeitas, que mereceriam procedimentos de análise diferenciados por parte das instituições (Carta-Circular 2.826/98).

Até setembro de 2001, as comunicações de operações com suspeitas de lavagem de dinheiro eram enviadas ao Banco Central por correio eletrônico. Essas comunicações eram repassadas mensalmente, em meio magnético, ao COAF. Em 18.09.2001, foi editada a Carta-Circular BCB nº 2.977, que divulgou a implantação de sistema eletrônico para o registro, diretamente por parte das instituições financeiras, de operações com suspeita de lavagem de dinheiro. Com o novo sistema, o COAF passou a ter acesso *on-line* às comunicações realizadas.

Entre março de 1999 e novembro de 2002 foram recebidas 11.023 comunicações, sendo que, entre as cidades que mais originaram comunicações, destacam-se: São Paulo com 1.464, Foz do Iguaçu com 1.065, Rio de Janeiro com 640, Ponta Porã com 614, Amambai (MS) com 374 e Campo Grande com 314. Dos 50 maiores bancos, 34 (correspondendo a cerca de 82% dos ativos totais) realizaram comunicações, enquanto os 16 outros não realizaram nenhuma comunicação no período.¹⁹⁴

Uma vez identificada a prática de ilícitos administrativos e o descumprimento às normas, o Banco Central instaura processos administrativos punitivos ou firma termos de comparecimento, por meio dos quais as instituições são comunicadas da necessidade de adotar medidas corretivas. Foram instaurados três processos administrativos punitivos com capitulação no art. 12 da Lei 9.613/98 e firmados cinco termos de comparecimento até novembro de 2002.

Quando no exercício das atribuições do Banco Central são verificados indícios de crimes, os fatos

¹⁹⁴ LIAO (2002).

são levados ao conhecimento do Ministério Público. Exceção é feita aos indícios de infrações administrativas de natureza fiscal, que são comunicadas à Secretaria da Receita Federal, e de lavagem de dinheiro, ao COAF. Entre 1998 e setembro de 2002, foram realizadas 52 comunicações ao Ministério Público, pela existência de indícios de lavagem de dinheiro, e 67 relatos ao COAF, ressaltando que até maio de 2002 os relatos eram enviados ao COAF e ao Ministério Público simultaneamente, e após essa data apenas ao COAF.¹⁹⁵

A pedido do Poder Judiciário, o BACEN também realiza rastreamentos de movimentações financeiras. Entre janeiro de 2001 e setembro de 2002, foram realizados 50 trabalhos de rastreamento, havendo outros 14 em curso.

O Banco Central também é freqüentemente solicitado a prestar assessoramento técnico, algumas vezes com a cessão de funcionários, a responder consultas e a fornecer informações a outros órgãos, tais como Departamento de Polícia Federal, Secretaria da Receita Federal, Ministério Público, ABIN, Poder Judiciário e Comissões Parlamentares de Inquérito.

Recentemente, o BACEN iniciou um processo de implantação de um sistema de “*rating*” para os bancos. O sistema visa atribuir uma nota a cada instituição em função dos riscos aos quais está sujeita e, também, em função da qualidade dos controles por ela implantados. Cabe destacar que faz parte da metodologia desenvolvida a avaliação dos riscos legal e de imagem, diretamente associados à lavagem de dinheiro, bem como dos respectivos controles internos. Ao incluir a lavagem de dinheiro nesse sistema de “*rating*”, o BACEN busca adequar o sistema bancário brasileiro aos princípios estabelecidos no Novo Acordo de Capital da Basiléia.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS – CVM

A CVM, além de regulamentar em sua área de atuação as exigências previstas na Lei 9.613/98, passou a incluir em sua atividade rotineira de fiscalização medidas específicas, objetivando verificar o cumprimento desses dispositivos legais pelos participantes do mercado.

As fiscalizações realizadas têm contemplado os seguintes pontos: (a) verificação do conteúdo dos cadastros de clientes mantidos pelas entidades supervisionadas, atestando se estes possuem as informações exigidas pela Instrução CVM nº 301/99; (b) exame dos sistemas de controles internos; (c) verificação dos limites operacionais estabelecidos para os clientes e da sua razoabilidade em face dos respectivos volumes financeiros movimentados e dados patrimoniais;

¹⁹⁵ COAF (2002b, p. 28).

(d) exame das rotinas internas de identificação e envio de dados à CVM, por ocasião da detecção de operações atípicas.

Paralelamente, as bolsas de valores e de mercadorias e futuros, entidades auxiliares da CVM na atividade de fiscalização do mercado de valores mobiliários, iniciaram, junto a seus membros, um trabalho de adaptação dos sistemas de controles internos, com vistas ao cumprimento dos dispositivos legais.

O trabalho das bolsas ocorreu de duas formas distintas: (a) apresentação de recomendações aos membros, através da edição de ofícios, circulares e promoção de palestras de orientação acerca das novas exigências em relação ao combate à lavagem de dinheiro; (b) contratação de empresa de consultoria para assessorar seus membros no processo de estruturação dos sistemas internos de controle.

A Organização Internacional das Comissões de Valores (IOSCO) editou Resolução recomendando aos seus membros que seguissem as orientações do FATF em relação ao combate à lavagem de dinheiro. A CVM, como membro da IOSCO, aderiu às recomendações e, inclusive, faz parte de um subgrupo constituído para estudar as formas de combate à lavagem no mercado de valores mobiliários.

Na parte repressiva à lavagem, a CVM já efetuou 16 comunicações de operações suspeitas; realizou 66 inspeções para verificar o cumprimento das normas editadas; instaurou 35 inquéritos administrativos contra intermediários e seus dirigentes pelo descumprimento das normas em vigor; e aplicou punição a 48 pessoas físicas ou jurídicas.

SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS – SUSEP

Dando cumprimento ao que determinou a Lei 9.613/98, a SUSEP publicou normas regulamentando os dispositivos legais em relação às pessoas sujeitas a sua fiscalização. Esses normativos procuraram destacar as situações que possam caracterizar indícios da ocorrência dos crimes previstos na lei, relacionados às atividades das empresas seguradoras, de capitalização, entidades abertas de previdência privada e corretores de seguros.

Essas normas estabeleceram, ainda, que as entidades supervisionadas pela SUSEP devem manter cadastros atualizados de seus clientes e informar ao órgão supervisor a realização de operações suspeitas ou a verificação de indícios de suspeição, além de desenvolver e implementar procedimentos internos de controle com vistas ao cumprimento das obrigações estabelecidas pela Lei 9.613/98.

A implementação de medidas visando a prevenção e o combate ao crime de lavagem de dinheiro foi intensificada a partir de agosto de 2001, quando foram estabelecidos regulamentos e rotinas sobre o tema e promovido o treinamento de todos os técnicos envolvidos, oportunidade em que foi criado módulo específico de fiscalização, com a elaboração de manual detalhado.

Até o momento, foram realizadas 20 operações de fiscalização e lavrados 5 autos de infração. Em setembro de 2002, foi aprovada pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) resolução com o objetivo de regular o processo administrativo e estabelecer critérios de julgamento a serem adotados pelo Conselho Diretor da SUSEP para a aplicação das penalidades cabíveis às pessoas, físicas ou jurídicas, que deixarem de observar as disposições dos artigos 10 e 11 da Lei 9.613/98.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL – PGFN

Muito embora não participe diretamente das atividades específicas de combate à lavagem de dinheiro, a PGFN integra o plenário do COAF, competindo-lhe desempenhar atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, bem como examinar previamente a legalidade de contratos, acordos, ajustes e convênios de interesse do Conselho.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL – SRF

A atuação da Secretaria da Receita Federal desenvolveu-se, basicamente, em duas frentes distintas: (a) na expedição de atos normativos correlatos; (b) no contínuo acompanhamento, fiscalização e repressão de atividades relacionadas com a prática de lavagem de dinheiro.

Em termos normativos, merece destaque a expedição de atos administrativos que conceituam e estabelecem parâmetros para identificação, acompanhamento e fiscalização de operações suspeitas de irregularidades que envolvam “paraísos fiscais”, preços de transferências e outras atividades correlatas à lavagem de dinheiro.

No tocante a operações efetivas, merece destaque a atuação da Coordenação-Geral de Pesquisa e Investigação (COPEI), órgão de inteligência da Secretaria da Receita Federal responsável pela obtenção, tratamento e difusão de informações no âmbito da secretaria, além de representá-la junto a diversos órgãos, dentre eles o COAF. A COPEI teve sua estrutura ampliada, com o advento da lei antilavagem. O objetivo dessa medida foi de propiciar-lhe melhores condições para desempenhar suas atribuições, incluindo o combate à lavagem de dinheiro.

A COPEI tem obtido resultados na investigação e repressão de práticas criminosas em diversas regiões do país. Dentre essas operações, destaca-se o recente desmonte, nos Estados do Paraná e Santa Catarina, de complexas operações relacionadas à lavagem de dinheiro, resultando na prisão

de diversos infratores, dentre eles empresários e ex-servidores públicos.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE INFORMAÇÕES – ABIN

A ABIN, órgão ligado ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, participa do esforço nacional conjunto destinado à implementação da Lei 9.613/98. Sua participação ocorre através do acompanhamento de questões nacionais e internacionais por meio de análises conjunturais, identificando ameaças reais ou potenciais à ordem institucional e à segurança do país.

No que concerne à atividade de inteligência, a maioria das congêneres do mundo atua também na área do crime organizado, tratando especialmente de questões referentes ao narcotráfico e lavagem de dinheiro. Busca-se o não envolvimento em questões tático-operacionais de caráter policial, já que as organizações de inteligência dedicam-se ao estudo do “fenômeno” em si e a questões a este relacionadas.

No campo dos compromissos internacionais, a ABIN manteve, em 2002, estreita parceria com o COAF, assessorando-o em todas as reuniões dos fóruns internacionais de que participa, como o FATF, GAFIC e GAFISUD.

O Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), regulamentado pelo Decreto nº 4.376 de 13 de setembro de 2002, conta com a participação da Secretaria Executiva do COAF. O mesmo decreto instituiu o Conselho Consultivo do SISBIN, do qual faz parte o presidente do COAF. O SISBIN, cuja finalidade é integrar as ações de planejamento e execução das atividades de inteligência do país, com a missão de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional, inclui, desde sua formação, a FIU brasileira como parte de sua estrutura. À ABIN, como órgão central desse sistema, cabe planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do país.

DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL – DPF

O DPF conta, desde 1997, com a Divisão de Repressão do Crime Organizado e de Inquéritos Especiais – DCOIE, subordinada à Coordenação Geral Central de Polícia. Essa divisão tem por missão combater o crime organizado, bem como a lavagem de dinheiro.

Para desempenhar sua missão, a DCOIE conta com diversos setores e serviços especializados para atender à demanda, tanto no campo de inteligência e análise documental, como no campo operacional.

Recentemente o DPF implantou um sistema informatizado chamado SISANAF (Sistema de Análise Financeira). Esse sistema representa hoje o principal banco de dados da Polícia Federal, contando com mais de um milhão e quinhentos mil registros. Muitas vezes, é mediante consulta a esse sistema (que não somente identifica pessoas, inquéritos e operações, como também cruza seus dados) que se colhem resultados positivos nas apurações de crimes financeiros.

A DCOIE opera atualmente em diversas frentes de trabalho, visando à repressão ao crime organizado e à lavagem de dinheiro. Coordena diretamente operações dessa espécie nas cidades do Rio de Janeiro, Fortaleza, Foz do Iguaçu, Rio Branco, Belém e Recife, dentre outras. No período compreendido entre os meses de janeiro a dezembro de 2000 foram instaurados pelo DPF, em todo o País, 114 inquéritos com base na Lei 9.613/98, resultando no indiciamento de 98 pessoas.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES – MRE

O Ministério das Relações Exteriores tem apoiado a participação do COAF em eventos internacionais, além de municiá-lo com informações sobre o tratamento que vem sendo dispensado à lavagem de dinheiro em outros países.

Em encontros bilaterais e multilaterais sobre a questão do crime organizado, o MRE tem incentivado a participação do COAF e a inclusão de temas vinculados à lavagem de ativos ilícitos em pautas de negociações.

Na Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília no período de 31 de agosto a 1 de setembro de 2000, o MRE negociou a inclusão de posicionamento de apoio ao projeto liderado pelo Brasil com vistas à criação do GAFISUD. Esse posicionamento fez parte do documento intitulado “Comunicado de Brasília”.

SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR – SPC

O Estatuto do COAF (Decreto nº 2.799/98) não prevê a Secretaria de Previdência Complementar como um dos seus membros. No entanto, a SPC é o órgão responsável por regulamentar a Lei 9.613/98, fiscalizar e aplicar punições em relação às entidades de previdência complementar.

Foi estabelecido um convênio entre o COAF e a SPC, cujo objetivo é possibilitar a troca e a utilização de informações constantes nos bancos de dados de acesso credenciado, observando os princípios legais pertinentes. Esse convênio prevê ainda a realização conjunta de cursos, palestras, seminários e outras formas de intercâmbio de informações e conhecimentos técnicos.

24. INGRESSO DO BRASIL NO FATF

Durante seu décimo aniversário, o FATF anunciou, em junho de 1999, o convite para que três países da América Latina (Argentina, Brasil e México) dessem início ao processo de adesão.

De acordo com esse processo, as referidas nações teriam que assumir o compromisso de seguirem as Quarenta Recomendações, além de desempenharem ativamente um papel de liderança regional e submeterem-se a um processo de avaliação mútua. Num primeiro momento, os países teriam o status de membros observadores. Posteriormente, com a aprovação da primeira avaliação, tornar-se-iam membros efetivos.

O processo de avaliação do Brasil envolveu, inicialmente, o preenchimento de um questionário detalhado sobre a atuação do País no combate à lavagem de dinheiro. A segunda etapa consistiu na visita de peritos do FATF às cidades de Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro. Nessa visita, ocorrida entre os dias 21 e 24 de fevereiro de 2000, os peritos se reuniram com várias organizações governamentais e privadas, examinando minuciosamente as políticas e medidas antilavagem efetivamente implementadas no Brasil.¹⁹⁶

Das Quarenta Recomendações, o Brasil cumpria, à época, 38 recomendações plenamente e 2 parcialmente (recomendações nº 2 e nº 32). A Recomendação nº 2 trata da mitigação do sigilo bancário e a Recomendação nº 32 do intercâmbio de informações relativas a operações suspeitas.

Esse desempenho altamente positivo foi reconhecido pelos principais organismos de combate à lavagem de dinheiro do mundo. Além disso, das 28 Recomendações que requeriam ações específicas de implementação por parte dos países, o Brasil cumpria 26 plenamente, estando à frente de vários outros países do FATF, tais como Canadá, Inglaterra, Japão e Estados Unidos.¹⁹⁷

Na reunião plenária do Grupo, ocorrida no mês de junho de 2000, em Paris, foi apresentado oficialmente o relatório de avaliação do Brasil e foi aprovado seu ingresso como membro efetivo. Esse fato demonstrou a concordância e o reconhecimento do FATF com os progressos alcançados pelo país.

Após três anos da primeira avaliação, os países-membros serão novamente avaliados, no tocante aos resultados alcançados e à implementação de correções para sanar as eventuais deficiências verificadas. Assim, em 2003, o Brasil, juntamente com os países que se tornaram membros em 2000 (México e Argentina), será submetido à segunda rodada de avaliação mútua, a fim de verificar os resultados obtidos nos últimos anos.¹⁹⁸

¹⁹⁶ COAF (2001b, p. 33).

¹⁹⁷ COAF (2001b, p. 33).

¹⁹⁸ COAF (2002b, p. 39).

25. PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NO GAFISUD

Em cumprimento ao compromisso assumido perante o FATF de desempenhar um papel de liderança regional no combate à lavagem de dinheiro, o Brasil teve participação destacada na criação, num curto espaço de tempo, do GAFISUD, liderando estudos e ações de implementação desse organismo¹⁹⁹.

Como resultado do acordo firmado durante as reuniões de Brasília, em agosto e setembro de 2000, foi assinado, na primeira Reunião Plenária do GAFISUD, realizada na cidade de Cartagena de Índias, Colômbia, no período de 7 a 9 de dezembro de 2000, o Memorando de Entendimento, acontecimento que representou o início oficial do Grupo de Ação Financeira da América do Sul.

Além de um papel de liderança na criação do GAFISUD, o “Brasil tem prestado assistência ao Grupo no que diz respeito aos exercícios de avaliação dos sistemas nacionais antilavagem dos países-membros, a fim de homogeneizar a estrutura regional de combate a esse delito”.²⁰⁰

26. RELACIONAMENTO DO BRASIL COM “PARAÍÇOS FISCAIS”

Conforme visto no segundo capítulo, os “paraísos fiscais” são muito mais suscetíveis de abrigar esquemas de lavagem de dinheiro, não só em função dos benefícios fiscais oferecidos, mas principalmente pelas rígidas regras de sigilo ali existentes, especialmente sigilos de natureza bancária e fiscal. Além do sigilo, a baixa regulação e fiscalização dos setores *offshore* desses países, tanto financeiros quanto não-financeiros, contribui bastante para a grande atratividade dessas jurisdições em relação aos lavadores de dinheiro. Cabe destacar também que várias dessas jurisdições fazem ou já fizeram parte da “lista negra” do FATF.

Nesse sentido, pode-se concluir que, quanto maior o relacionamento dos agentes econômicos de um país com entidades situadas em “paraísos fiscais”, maior é o risco desse país estar envolvido em esquemas de lavagem de dinheiro.

Como pode ser constatado pela análise das Tabelas 17 e 18, o Brasil mantém um intenso relacionamento com diversos “paraísos fiscais”. Esse relacionamento pode ser observado tanto na entrada quanto na saída de recursos para o exterior.

Dos 40 maiores países de origem do estoque de investimentos diretos estrangeiros (IED) no Brasil, mais de um terço (14 países) são “paraísos fiscais”, utilizando como critério de

¹⁹⁹ COAF (2002, p. 31).

²⁰⁰ COAF (2002, p. 26-27).

identificação desse tipo de jurisdição a Instrução Normativa nº 188 da Receita Federal. Em relação a valores, essas localidades representam 17% de tudo que já entrou no país a título de investimento direto.

Cabe destacar, também, que países rotineiramente rotulados como “paraísos fiscais” não foram considerados como tal, para efeitos dessa análise, porque o normativo da Receita Federal assim não previa. É o caso, por exemplo do Uruguai e Suíça. Logo, a participação dos “paraísos fiscais” no montante de IED no Brasil poderia ser ainda maior, se o critério adotado fosse mais abrangente.

É importante notar, ainda, que a quase totalidade dessas 14 jurisdições são economias pequenas e pouco industrializadas, sendo que boa parte delas são pequenas ilhas.

Observando-se o estoque de capitais brasileiros no exterior (Tabela 18), constata-se que o forte relacionamento do Brasil com “paraísos fiscais” fica ainda mais evidente. Dos 5 primeiros países de destino dos capitais nacionais ao exterior, 3 são “paraísos fiscais”. Isso sem incluir o Uruguai, que aparece na quinta posição.

Considerando-se os 10 primeiros países de destino, 6 são “paraísos fiscais”. Em termos de valor, o quadro é ainda mais significativo. Dois terços (66%) do capital brasileiro enviado para fora do país estão concentrados em “paraísos fiscais”.

Ilhas Cayman, Ilhas Virgens Britânicas e Bermudas merecem especial destaque por aparecerem entre os principais “parceiros” do Brasil, tanto no ingresso de recursos no país (a título de IED) quanto na saída de capitais brasileiros ao exterior.

27. AS CONTAS CC-5

As contas CC-5 são contas correntes tituladas por não-residentes, mantidas junto a bancos no Brasil autorizados a operar em câmbio. Muito se falou sobre o uso dessas contas para finalidades das mais escusas, incluindo a lavagem de dinheiro. A péssima imagem que esse instrumento de realização de câmbio adquiriu, especialmente no início dos anos 90, persiste até hoje, muito embora os controles que o órgão de fiscalização tem sobre elas tenham sido bastante intensificados após 1996.

O nome pelo qual essas contas são conhecidas advém do normativo que as criou: a Carta-Circular nº 5, de 27.02.1969. Apesar de revogada pela Circular 2.677, de 22.04.1996, parte do mercado continua a chamá-las pelo antigo nome.

As contas de não-residentes são utilizadas para que seus titulares (ou terceiros) movimentem recursos de/para o exterior como alternativa à utilização dos canais tradicionais: o Mercado de Câmbio de Taxas Livres (MTL) e o Mercado de Câmbio de Taxas Flutuantes (MTF). Nesses dois mercados oficiais vigora o princípio da motivação legal. Sem uma expressa previsão normativa, os agentes estão proibidos de realizar operações de câmbio.

O grande diferencial das contas CC-5 é justamente a permissão de movimentação de recursos do/para o exterior através de motivações não permitidas nos mercados oficiais de câmbio. Existe nesse mecanismo uma maior liberdade, especialmente para que os agentes econômicos enviem recursos para fora do país. O exemplo mais marcante disso é a possibilidade de remeter recursos ao exterior a título de “disponibilidades”.

Apesar de tituladas por não-residentes, essas contas são largamente utilizadas pelos residentes do país. Para remeter recursos ao exterior, o procedimento é bastante simples. Basta fazer um depósito em moeda nacional numa conta corrente CC-5 de uma instituição financeira não-residente (um banco situado em Jersey, por exemplo) e informar a essa instituição não-residente em que lugar, no exterior, deseja que o dinheiro, já convertido em moeda forte, seja disponibilizado. Além disso, por tratar-se de uma operação de câmbio em duas etapas, o nome do remetente dos recursos ao exterior não aparece no formulário de contrato de câmbio, o que impede uma eventual punição por falsa declaração no âmbito administrativo, por exemplo.

A partir da edição da Circular 2.677/96, a utilização das contas de não-residentes passou a requerer uma série de cuidados, além de um rigoroso cumprimento de regras e regulamentos para que a instituição financeira no Brasil não incorra em penalidades administrativas em relação ao BACEN. Dentre esses cuidados, destaca-se a recomendação de se operar com clientes que já mantenham relacionamento com a instituição. Além disso, toda a documentação que suporte adequadamente a remessa ou a entrada dos recursos deve estar disponível à análise da autoridade de supervisão.

É importante destacar que, como qualquer transação bancária, a instituição detentora da conta do não-residente deve tomar todos os cuidados prudenciais requeridos em função dos controles antilavagem vigentes no país, entre eles, o conhecimento adequado do cliente (política KYC) e a avaliação de sua capacidade financeira em face do valor movimentado.

Atendidas todas as exigências, a operação realizada é então registrada no SISBACEN (Sistema de Informações Banco Central). Esse registro contém todos os dados das partes envolvidas (no Brasil e no Exterior), valor, data e natureza da operação (código composto por 12 dígitos que

identifica a motivação da operação), de modo a permitir o monitoramento pela autoridade competente.

O BACEN exerce contínua fiscalização sobre as movimentações dessas contas e busca penalizar sua má utilização. No entanto, a não observância das referidas regras pode permitir que as contas CC-5, assim como as operações de câmbio nos mercados oficiais, sirvam de veículo para transações ilegais.

28. AVALIAÇÃO DOS PROGRESSOS INSTITUCIONAIS DO BRASIL

Uma das formas de se avaliar um processo que se destina a um determinado fim é analisar os resultados concretos efetivamente alcançados. No entanto, esse método, além de depender da disponibilidade dos dados, gera o risco de induzir o intérprete a uma visão excessivamente maniqueísta do problema.

Quando se trata de processos complexos, não basta simplesmente concluir que o processo em questão funciona ou não funciona. É importante estudar cada etapa a fim de identificar os pontos mais frágeis que estejam eventualmente dificultando ou impossibilitando a produção dos resultados concretos.

[De acordo com o COAF,] a falta de estatísticas dos órgãos públicos responsáveis pela repressão da criminalidade na esfera federal e na estadual impossibilita a formulação de um quadro completo dos resultados obtidos na luta contra a lavagem de dinheiro, tais como, o número de pessoas processadas e/ou condenadas, o volume de dinheiro apreendido e/ou confiscado e o número de pessoas indiciadas. A única estatística disponível e que permite avaliar os avanços nessa área é a fornecida pelo Departamento de Polícia Federal, sobre o número de inquéritos instaurados e pessoas indiciadas.²⁰¹

A despeito da posição da FIU nacional sobre o assunto, foi possível obter alguns dados que revelam que os resultados concretos do sistema antilavagem brasileiro são nulos. Até o final de 2002, não houve nenhuma condenação em definitivo por lavagem de dinheiro no país. No entanto, a percepção internacional do esforço do país na luta contra a lavagem de dinheiro é, até o momento, bastante favorável.

A fim de entender esse aparente paradoxo, é importante dividir a análise em três etapas: (a) a percepção externa; (b) a geração de comunicações de transações suspeitas; (c) o tratamento dado pelas autoridades competentes às comunicações realizadas.

²⁰¹ COAF (2002b, p.18-19).

28.1. A PERCEPÇÃO EXTERNA

Diversos elementos analisados em tópicos anteriores revelam a boa imagem que o país desfruta internacionalmente e indicam que as instituições brasileiras foram criadas em conformidade com o padrão internacional. Dentre esses elementos, merecem destaque:

- Aceitação do Brasil como membro permanente do FATF;
- O excelente resultado da primeira avaliação mútua, segundo a qual o país cumpre 38 das 40 recomendações do FATF integralmente e 2 parcialmente, sendo que, das 28 recomendações que requerem atuação efetiva, o Brasil cumpre 26 integralmente e duas parcialmente;
- A constatação pelo FATF, em seus relatórios anuais de 2001 e 2002, do cumprimento de suas “Quarenta Recomendações” pelo Brasil;²⁰²
- Aceitação da FIU brasileira no Grupo de Egmont;
- A classificação do COAF, feita por ocasião do convênio firmado entre o BID e a CICAD/OEA, como uma das duas únicas FIUs operativas da América do Sul;
- Participação ativa do país na criação e funcionamento do GAFISUD;
- Designação, feita pelo FATF, para o Brasil presidir o Grupo *Ad Hoc* das Américas.

Além desses fatos, foi possível, a partir de dados disponibilizados pelo Departamento de Estado dos EUA, desenvolver um método (Apêndice 5) para avaliar 181 jurisdições de todo o mundo, atribuindo-lhes notas em função de aspectos diretamente relacionados à prevenção e combate à lavagem de dinheiro (Tabela 29). Dessa forma, tornou-se possível comparar os progressos institucionais das nações entre si (Tabela 30 e Gráfico 9).

O desempenho do Brasil foi o melhor possível. O país foi uma das 9 nações (5% do total) que obtiveram a nota máxima. Em termos de distribuição de notas, o último decil ($9 \leq \text{nota} \leq 10$), no qual o Brasil se encontra, concentra apenas 30 países, correspondendo a 16,6% das jurisdições avaliadas.

Os resultados observados nessa avaliação corroboram a boa reputação que o país desfruta internacionalmente e indicam que o aparato institucional brasileiro, pelo menos quanto à forma,

²⁰² COAF. “Sobre o COAF: GAFI/FATF - Grupo de Ação Financeira Sobre Lavagem de Dinheiro”. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/coaf/portugues/i_sobrecoaf.htm>. Acesso em: 29 dez. 2002.

está convergindo plenamente em relação ao modelo difundido internacionalmente.

28.2. A GERAÇÃO DE COMUNICAÇÕES DE TRANSAÇÕES SUSPEITAS

Como já assinalado anteriormente, um dos mecanismos centrais do modelo internacional de combate à lavagem de dinheiro é o sistema de comunicações de transações suspeitas. Segundo o FATF, os resultados desse sistema e o papel desempenhado pela FIU nacional têm uma importante relação com a efetividade do combate à lavagem de dinheiro em um país²⁰³.

Confrontando-se os dados disponibilizados pelo COAF (Tabela 25 e Gráfico 7) com os dados fornecidos pelo FATF²⁰⁴ (Tabela 27), relativos ao desempenho de seus países-membros entre 1992 e 1999, verifica-se que o padrão de geração de comunicações de transações suspeitas do Brasil assemelha-se ao da maioria dos demais países. Há uma forte predominância de comunicações oriundas dos bancos, enquanto as empresas não-bancárias tendem a apresentar um volume muito menor de comunicações.

Em relação ao volume de comunicações geradas, o desempenho do Brasil é compatível com o desempenho de países como Itália, Alemanha, etc., e superior ao da França, Japão, Espanha, Suíça, etc. Esses números devem ser analisados com muito cuidado, uma vez que os critérios utilizados para realizar as comunicações às FIUs nacionais podem variar bastante. Os períodos temporais também divergem. No entanto, essa análise rápida dos números proporciona uma razoável visão do funcionamento do sistema de comunicação de transações suspeitas do Brasil face ao de outras nações.

Apesar da similitude com outros países-membros do FATF, é importante destacar que, no Brasil, as quantidades de comunicações geradas por diversos segmentos econômicos (objetos de arte e antiguidades, transferência de numerários, bolsas de mercadorias, fundos de pensão, jóias, pedras e metais preciosos, bolsas, etc.) são muito baixas. A conclusão mais provável é que os respectivos sistemas de geração de comunicações de transações suspeitas não estão funcionando adequadamente.

28.3. O TRATAMENTO DADO ÀS COMUNICAÇÕES REALIZADAS

Segundo Gilson Dipp, Ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e coordenador da comissão

²⁰³ FATF (2000a, p. 18).

²⁰⁴ FATF (2000a, p. 18-24).

de análise do problema da lavagem de dinheiro no país, nenhum processo sobre o tema chegou ao STJ até hoje.²⁰⁵

Uma vez que os lavadores, em regra, dispõem de dinheiro e status social, é bastante razoável imaginar que se alguém tivesse sido condenado na 1ª ou 2ª instâncias do poder judiciário, utilizaria todos os recursos previstos na lei processual para se defender. Acabaria, portanto, recorrendo ao STJ e, se necessário, ao Supremo Tribunal Federal (STF). Logo, pode-se concluir que não houve, até agora, nenhuma condenação em definitivo no Brasil pelo crime tipificado na Lei 9.613/98 e, nem mesmo, em 2ª instância.

Essa situação de ineficácia do sistema brasileiro antilavagem fica ainda mais evidente se comparada com os dados disponíveis sobre condenações por lavagem de dinheiro entre os países-membros do FATF (Tabela 28).

A comissão coordenada pelo Ministro Gilson Dipp foi criada justamente para analisar as razões dessa situação do sistema brasileiro antilavagem.

[Segundo os termos da Portaria nº 98 que criou a comissão] os resultados apontam como insignificante o número de processos referentes aos crimes de lavagem de dinheiro que tem chegado à Justiça Federal, bem como indicam ser necessário aprimorar-se a Lei 9.613/98 para tornar efetivo o combate à lavagem de dinheiro.²⁰⁶

Em face dessa constatação, é bastante pertinente a indagação: qual é o ponto do sistema que não está funcionando adequadamente? Qual ou quais as instituições que estão dificultando a geração de resultados concretos?

De acordo com as evidências apresentadas no tópico anterior, apesar das deficiências apontadas, o sistema de comunicação de transações suspeitas está funcionando de forma razoável no país. O problema, portanto, está nas instituições que atuam desse ponto em diante.

Como visto anteriormente, o COAF é o órgão nacional responsável por: (a) receber as comunicações de transações suspeitas de todo o país, bem como as denúncias feitas diretamente pela sociedade ou por outros órgãos governamentais; (b) tratá-las, a fim de colher, quando necessário, mais evidências do crime de lavagem, mediante o cruzamento de dados e solicitação de maiores informações a outros órgãos públicos; e (c) distribuir essas informações aos órgãos competentes: Polícia e Ministério Público.

²⁰⁵ CRIME provoca 'jogo de empurra' entre órgãos. JBOOnline, 29 nov. 2002. Disponível em: <<http://jbonline.terra.com.br/jb/papel/economia/2002/11/28/joreco20021128006.html>>.

²⁰⁶ Portaria nº 98, de 4 de setembro de 2002, do Conselho da Justiça Federal (STJ).

Uma vez que a Polícia é comunicada sobre indícios do cometimento de um crime, ela deve abrir um Inquérito Policial, realizar as devidas investigações e encaminhar o caso ao Ministério Público.

O Ministério Público, por sua vez, ao ser comunicado sobre indícios da prática de um crime, pode: (a) enviar o caso à Polícia para a abertura de um Inquérito Policial e realização de investigações, ou (b) propor a ação penal ao judiciário, se julgar que há indícios suficientes de autoria e provas da materialidade do crime. Ao receber os autos do Inquérito Policial, o Ministério Público pode, também, devolvê-lo à Polícia para maiores investigações.

Como a grande maioria dos crimes antecedentes é de competência da justiça federal, espera-se, portanto, que os maiores destinatários das comunicações do COAF sejam a Polícia Federal e o Ministério Público Federal.

Compreendidas essas etapas do procedimento de persecução criminal, é oportuno analisar mais alguns dados disponíveis. Na Tabela 26, o COAF divulga a quantidade de casos supostamente “tratados” e direcionados pelo órgão. Seriam 732 casos entre 1998 e outubro de 2002. No entanto, causa estranheza o fato de constar como destinatário de parte desses “direcionamentos” outros órgãos que não apenas a Polícia e o Ministério Público. A conclusão mais razoável a esse respeito é que o COAF, ao usar uma expressão de conotação muito ampla para divulgar os referidos dados – “casos direcionados” – deve ter englobado outros tipos de comunicações (e requisições, a pedido do destinatário) que não somente aquelas referentes a sua atribuição de distribuir os casos analisados às autoridades competentes.

Instaurada a dúvida, um caminho seria desconsiderar essas informações da Tabela 26 e buscar outras fontes de dados. No entanto, assumamos a hipótese de que todos os “direcionamentos” à Polícia e ao Ministério Público referiam-se apenas a análises concluídas e que foram de iniciativa do COAF comunicá-las aos referidos destinatários. Então, o número de casos de lavagem distribuídos até outubro de 2002 cai para 507, uma média de 126 casos por ano. Considerando-se apenas os últimos 3 anos, a média seria de 168 casos.

Comparando-se essa média com os poucos dados disponíveis de persecução criminal dos países-membros do FATF, entre 1992 e 1999 (Tabela 28, coluna intitulada “Investigações/casos para processar”), conclui-se que a quantidade é baixa, mas não destoa, por exemplo, de países como a Itália ou Suíça, apesar dos períodos de análise serem distintos.

Por outro lado, foi possível obter junto à Delegacia de Combate ao Crime Organizado de São

Paulo da Polícia Federal (DELECOIE-SP) as seguintes informações²⁰⁷:

- No Brasil, foram instaurados, até 31.11.2002, um total de 698 Inquéritos Policiais referentes à Lei 9613/98. Compatível, portanto, com os dados divulgados pelo COAF a esse respeito (Tabela 21);
- Desse total, 127 Inquéritos Policiais foram instaurados em São Paulo;
- Pela DELECOIE-SP, foram instaurados 113 Inquéritos Policiais na cidade de São Paulo, sendo que 43 tiveram origem interna e 70 tiveram origem externa, a maioria proveniente de quebra de sigilo em outros Inquéritos Policiais, principalmente de casos relacionados à investigação de Foz do Iguaçu. Os outros 14 Inquéritos Policiais foram instaurados por outras Delegacias de São Paulo;
- Dos 70 Inquéritos de origem externa, apenas 1 foi originado por ofício do COAF (de 22.10.2002). Houve um outro ofício do COAF (de 04.02.2000) que foi apensado a um Inquérito Policial já existente.

Por outro lado, de acordo com o Ministério Público de São Paulo, até 29.08.2002 o COAF não havia remetido nenhum ofício àquela Procuradoria da República. Depois dessa data, foram enviados “apenas” 5 ofícios, totalizando 12 casos.²⁰⁸

Sendo a cidade de São Paulo o maior centro financeiro do Brasil e a cidade que mais gerou comunicações de transações suspeitas entre as entidades fiscalizadas pelo Banco Central (ver Tópico 23), é bastante razoável supor que grande parte das comunicações do COAF à Polícia Federal e ao Ministério Público Federal fosse destinada à cidade de São Paulo. No entanto, não é isso que os dados colhidos diretamente com esses órgãos mostram: (a) o Ministério Público Federal de São Paulo não recebeu nenhuma comunicação do COAF até 29.08.2002, e, depois dessa data, apenas 12 casos; (b) a Polícia Federal de São Paulo recebeu apenas dois ofícios do COAF para fins de Inquérito Policial até 31.11.2002.

É importante lembrar, ainda, que o COAF, até fevereiro de 2002, dispunha de apenas 18 funcionários. O próprio órgão reconhece que ainda espera ser “estruturado definitivamente”. Logo, a hipótese assumida em relação aos dados da Tabela 26 deve ser descartada e os referidos dados desconsiderados para fins de avaliar o desempenho da FIU brasileira.

A conclusão a que se chega, portanto, a despeito da propalada morosidade e ineficiência do

²⁰⁷ Esses dados foram obtidos através de solicitação verbal à chefe do setor de registros da DELECOIE-SP.

²⁰⁸ Esses dados foram obtidos através de certidão emitida pelo Ministério Público Federal em São Paulo.

sistema judiciário brasileiro, é que neste caso a responsabilidade pela falta de resultados concretos do sistema antilavagem nacional é, basicamente, da Unidade de Inteligência Financeira do País, uma vez que os dados indicam que esse órgão não está repassando as comunicações recebidas às autoridades competentes. Cabe reconhecer, entretanto, que o COAF tem divulgado no exterior, de forma eficiente, a criação das instituições brasileiras de prevenção e combate à lavagem de dinheiro.

CONCLUSÃO

A partir dos anos oitenta, certas atividades ilícitas tornaram-se objeto de grande preocupação da comunidade internacional. Alguns crimes, antes restritos a determinadas regiões do mundo, adquiriam, de forma crescente, características transnacionais, causando sérios prejuízos sociais, políticos e econômicos que ultrapassavam as fronteiras dos países inicialmente envolvidos.

A atividade criminosa que mais preocupava àquele período era o narcotráfico. Os grupos organizados que produziam e comercializavam essas substâncias ilícitas desenvolveram-se aceleradamente nas duas últimas décadas e passaram a representar uma ameaça aos Estados e às instituições democráticas. Notícias sobre ligações suspeitas de governantes de diferentes países com o tráfico de drogas não têm sido raras desde então. O poder que a riqueza ilícita gerada pelas drogas dispõe para se infiltrar nas estruturas institucionais dos Estados e corromper pessoas tem sido objeto de grande preocupação.

O caso da Colômbia é emblemático. Pequenos grupos guerrilheiros revolucionários transformaram-se em “poderosos” exércitos a partir do momento em que se associaram ao narcotráfico. Por outro lado, floresceram os grupos paramilitares, supostamente para combater a guerrilha, mas também associados aos narcotraficantes. A guerra civil colombiana, além de ameaçar as instituições constituídas, tem infligido graves danos sociais à população (atentados terroristas, seqüestros, assassinatos, etc.), bem como significativos danos econômicos, na medida que cria um ambiente de forte instabilidade e insegurança, que afugenta os investimentos nos mais diversos setores da economia.

Além do tráfico de drogas, outros “empreendimentos” ilícitos operados pelo crime organizado, especialmente aqueles de natureza transnacional, também passaram a despertar a preocupação dos países, tais como o tráfico de armas, especialmente de material nuclear e biológico, e, mais recentemente, o terrorismo, a ponto de justificar guerras e invasões, como a ocorrida contra o Afeganistão em 2002.

Para combater essa macro-criminalidade transnacional, uma das principais estratégias adotadas foi o combate à lavagem dos ativos obtidos com os “empreendimentos” criminosos.

Detectando a dimensão do problema, inúmeros organismos internacionais começaram a incentivar a adoção de medidas mais efetivas no trato da questão. Buscava-se promover um esforço conjunto por parte dos países na coordenação e implementação de políticas nacionais voltadas para o combate dessa modalidade criminosa, garantindo a estabilidade do sistema financeiro e resguardando os governos do enorme poder de corrupção que proporcionam os recursos lavados. Como nenhum país está imune aos prejuízos causados pela lavagem de dinheiro, inúmeras discussões têm sido realizadas em foros internacionais e é unânime a idéia de que uma das formas de se impedir a criminalidade (tráfico de drogas, corrupção, contrabando de armas, seqüestro, entre outros) é minar o esquema financeiro do crime, ou seja, evitar que os recursos que garantem a manutenção das atividades ilegais sejam lavados e utilizados pelos capitalistas do crime

organizado. Uma ação nesse sentido exige de cada país a aplicação de legislações rígidas de combate à lavagem de dinheiro, trabalho em equipe dos órgãos e entidades da Administração Pública, cooperação internacional e participação ativa da sociedade.²⁰⁹

Os principais objetivos almejados por essa estratégia têm sido: (a) “asfixiar” a principal fonte de financiamento para a continuidade da atividade delituosa primária; (b) permitir, através do rastreamento dos fluxos de dinheiro “sujo”, a identificação dos donos e principais comandantes do “negócio” e, conseqüentemente, dismantelar os respectivos grupos criminosos; (c) desestimular a prática de crimes pela impossibilidade de usufruir os “lucros” auferidos; (d) prevenir e combater os potenciais danos econômicos que a lavagem de dinheiro em larga escala pode trazer não só aos países envolvidos nas atividades criminosas geradoras do dinheiro “sujo”, mas à comunidade internacional como um todo.

No entanto, essa preocupação com a criminalidade internacional sempre se mostrou muito maior com os crimes “oriundos” do exterior e vistos como uma ameaça à segurança dos países mais ricos (como, por exemplo, o narcotráfico e o terrorismo) do que com outras modalidades criminosas, extremamente danosas aos países mais pobres (tais como a corrupção, a sonegação fiscal, o tráfico de órgãos, o trabalho escravo, etc.).

Essas modalidades de crime também ocorrem nas sociedades mais desenvolvidas, mas constituem um problema de ordem interna em que não é fundamental a colaboração internacional para seu combate. Logo, pelo raciocínio inverso, quando esses crimes são praticados em outros países, não representam nenhuma grande “ameaça” às nações ricas. Muito pelo contrário. O dinheiro resultante do “empreendimento” criminoso muitas vezes reverte-se em investimentos e gastos nos próprios países industrializados.

Essa distinção de tratamento traz conseqüências relevantes ao esforço internacional de combate à criminalidade transnacional, como, por exemplo, na celeridade e na atenção dispensadas dependendo da modalidade de crime que é objeto do pedido de colaboração internacional.

Em relação aos potenciais danos econômicos que a lavagem de dinheiro em larga escala pode trazer, cabe destacar sucintamente os principais canais de transmissão identificados: (a) equívocos na condução da política econômica decorrentes de erros de medida em variáveis econômicas causados pela atividade de lavagem de dinheiro; (b) mudanças na demanda de moeda que parecem não estar relacionadas a mudanças em fundamentos econômicos; (c) volatilidade nas taxas de câmbio e de juros devido a súbitas transferências externas de fundos; (d) outros efeitos de caráter distributivo e bolhas de preço de ativos, decorrentes de esquemas de lavagem

²⁰⁹ COAF (2000, p. 2).

de dinheiro que transacionam ativos específicos em grande escala num curto espaço de tempo; (e) desenvolvimento de uma instável estrutura de ativos e passivos em instituições financeiras, criando riscos de crises sistêmicas e instabilidade monetária; (f) efeitos sobre a arrecadação fiscal e, conseqüentemente, na alocação do gasto público, em função da não declaração, pelos lavadores, de parte ou de toda a renda movimentada; (g) má alocação de recursos devido a distorções nos preços relativos de ativos em decorrência das atividades de lavagem de dinheiro; (h) contaminação de transações legais devido à percepção de poderem estar associadas ao crime.

Vários organismos internacionais, tais como FMI, Banco Mundial e Comitê de Supervisão Bancária da Basileia, têm alertado para a possibilidade da lavagem de dinheiro trazer instabilidade e ameaças à saúde dos sistemas bancários. Nesse sentido, buscou-se analisar como essa atividade criminosa impacta os riscos a que bancos estão sujeitos e que papel os órgãos de supervisão devem desempenhar a fim de cumprir sua função de zelar pela saúde e estabilidade do sistema bancário.

Foram identificados basicamente três tipos de riscos bancários associados à lavagem de dinheiro: o risco de imagem, o risco legal e o risco operacional, com destaque para os dois primeiros. Do ponto de vista da supervisão bancária, sustentou-se que cabe aos supervisores a tarefa de fiscalizar a adequação dos controles internos implementados pelas instituições bancárias frente aos riscos por elas incorridos, incluindo, por conseqüência, os riscos trazidos pela lavagem de dinheiro.

Tratou-se também dos potenciais danos desencadeados por uma crise bancária, incluindo a possibilidade de alastrar-se pelos mercados internacionais, em função da globalização financeira. Alertou-se, em conseqüência, para a importância da existência de normas e padrões de conduta bastante rígidos para o setor bancário e de uma supervisão igualmente austera por parte do órgão competente. Mereceram destaque, nesse sentido, as orientações elaboradas pelo Comitê de Supervisão Bancária da Basileia.

Os danos econômicos das crises bancárias foram potencializados pelo processo de integração dos mercados financeiros nacionais e pelo desenvolvimento das novas tecnologias da informação. Esses mesmos processos permitiram à lavagem de dinheiro adquirir um caráter crescentemente transnacional de forma que as iniciativas isoladas de combate tornaram-se cada vez mais infrutíferas, uma vez que os lavadores, cada vez mais especializados e qualificados, têm conseguido contornar as restrições impostas por determinadas nações, aproveitando-se das brechas legais deixadas por outras jurisdições.

O marco inicial da cooperação internacional na luta contra a lavagem de dinheiro foi a

Convenção de Viena, de 1988. Apesar do foco da convenção ser o tráfico de drogas, foram tomadas importantes decisões no que se refere à lavagem dos recursos originados do narcotráfico, entre elas a obrigação de criminalizar a lavagem de recursos derivados do “negócio” das drogas e a orientação para que o sigilo bancário não obstaculizasse as investigações criminais nacionais e internacionais.

Outra iniciativa internacional que mereceu destaque, ocorrida na mesma época da Convenção de Viena, foi a publicação do documento “*The Prevention of Criminal Use of Banking System for the Purpose of Money Laundering*” pelo Comitê de Supervisão Bancária da Basileia. Esse documento já afirmava à época que a confiança pública nos bancos poderia ser abalada em virtude de eventuais relações das instituições bancárias com criminosos. Mereceram destaque alguns princípios básicos estabelecidos por esse documento que visavam prevenir e combater a lavagem no sistema bancário: (a) política de identificação do cliente; (b) cumprimento das leis e regulamentos relativos à atividade financeira e recusa em dar curso a operações que pareçam associadas à lavagem de dinheiro; (c) cooperação com as autoridades fiscalizadoras e de persecução criminal, na medida do permitido pelas normas de sigilo bancário.

No entanto, a principal resposta à crescente preocupação mundial contra a lavagem de ativos ilícitos ocorreu em 1989, através da criação, pelos sete países mais ricos do mundo, do FATF (Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro). Em abril de 1990, o FATF publicou as famosas Quarenta Recomendações, que representam até hoje o modelo institucional de referência no combate à lavagem em todo o mundo. Esse modelo foi reconhecido como tal por diversos organismos internacionais, entre eles, o FMI e o Banco Mundial.

Outro importante elemento institucional destacado como integrante do modelo internacional de combate à lavagem foi a criação das Unidades de Inteligência Financeira (FIUs). Um aspecto importante em relação às FIUs diz respeito ao intercâmbio de informações entre países. Tendo em vista o caráter transnacional dos crimes que geram recursos a serem lavados e da própria atividade de lavagem em si, a cooperação internacional e a troca de informações entre nações têm sido cada vez mais importantes no âmbito dos esforços internacionais antilavagem. Nesse sentido, as FIUs têm se constituído num importante canal institucional de intercâmbio de informações entre países, marcado pela rapidez e eficiência.

Apesar de reconhecer os graves danos que a lavagem pode trazer à economia nacional e internacional, os ideólogos e defensores do modelo internacional de prevenção e combate à lavagem de dinheiro têm sustentado que os sistemas implantados não devem restringir de forma

alguma a liberdade de realização de transações financeiras e comerciais.²¹⁰

Para esses autores e entidades, o processo de liberalização e integração dos mercados internacionais, especialmente os financeiros, traz inegáveis benefícios que devem ser mantidos mesmo a despeito de facilitar o trabalho dos lavadores de dinheiro. Os defensores do livre mercado entendem que a melhor solução é a adoção de um mecanismo que se baseie na obtenção de informações sobre as transações realizadas, de forma que as autoridades repressoras, de posse desse conhecimento, possam combater a lavagem e desenvolver estratégias de prevenção. O modelo internacional antilavagem foi baseado nessas diretrizes.

A chave do modelo internacional é a informação e não o controle. Assemelha-se, em diversos aspectos, a um processo de auto-regulamentação. As responsabilidades de identificar as transações suspeitas e de comunicá-las à FIU do país são atribuídas aos próprios agentes econômicos. Nesse modelo, a política “conheça seu cliente” (KYC) possui papel fundamental.

É importante destacar que a racionalidade dos agentes lavadores é a de maximização dos rendimentos ajustada pelo risco de detecção, o que implica, muitas vezes, em “rentabilidades negativas” bastante elevadas. Logo, a atividade criminosa primária deve ser suficientemente rentável para suportar esses gastos. Nesse sentido, o relator da CPI do Narcotráfico observa:

A lavanderia é relativamente cara: com bancos, corretoras, advogados, gerentes de fundos e outros, gasta-se cerca de um terço do capital [...]. Mas, se é cara, a lavanderia oferece facilidades: são muitas as filiais, encontráveis em diversos lugares, paraísos fiscais que vão de Aruba à Suíça, do Uruguai a Cingapura. Há distinções de estilo, mas funcionam, basicamente, assim: a aplicação do dinheiro sujo (ou “pré-lavagem”) consiste em transferi-lo para estabelecimentos financeiros de diferentes praças, em múltiplas contas. Em seguida, outro procedimento torna quase impossível rastrear a origem do dinheiro: a multiplicação de transferências de uma conta para outra (cada conta sendo ela própria dividida em subcontas) e a aceleração do movimento de capitais, através de idas e vindas entre vários mercados financeiros, utilizando a rede Swift [...] ou o sistema Chips (câmaras de compensação de sistemas de pagamentos interbancários). Finalmente, a última etapa: o reagrupamento, em contas de bancos selecionados, dos capitais lavados, prontos para serem reutilizados, plenamente legalizados.²¹¹

Ainda de acordo com a lógica dos agentes, procurou-se mostrar que os esquemas de legitimação de ativos são estruturados com o objetivo principal de evitar a detecção pelo aparato repressor do Estado. Lavadores que procuram evitar o pagamento de impostos geralmente assim procedem com o intuito de diminuir o risco de detecção e não simplesmente com o desejo de aumentar os lucros de seus clientes.

Por seu lado, os “paraísos fiscais” tornam-se atrativos aos lavadores de dinheiro não pela

²¹⁰ QUIRK (1996), TANZI (1996), CAMDESSUS (1998).

²¹¹ TORGAN (2000, p. 15-16).

vantagem fiscal oferecida, mas fundamentalmente por contarem com regras extremamente atraentes de sigilo bancário, pouca supervisão de bancos, pouca fiscalização de empresas e permissão para constituição de certos tipos de estruturas jurídicas empresariais que tornam muito difícil a identificação dos reais proprietários e beneficiários. O sigilo, a baixa fiscalização e regulamentação são, portanto, os pontos cruciais para entender a importância dessas localidades nos esquemas de lavagem.

Tratou-se também dos mecanismos sancionadores contra os países que não se engajam no esforço global de prevenção e combate à lavagem de dinheiro previsto no modelo internacional antilavagem. O mecanismo mais importante de persuasão internacional implementado até agora foi a “lista de países e territórios não-cooperantes” do FATF, também conhecida como “lista negra”.

Esse mecanismo representa uma séria ameaça à reputação dos países considerados não-cooperantes, capaz de trazer-lhes sérios danos econômicos, políticos e sociais, por meio de um processo de marginalização econômica. Até o momento, a “lista negra” tem se mostrado eficiente. Desde a publicação da primeira lista, a maioria dos países nela incluídos tomou ações efetivas no sentido de implementar as recomendações do FATF. A ameaça também tem repercutido entre outras nações na medida que o risco de serem sancionadas tornou-se mais concreto.

Além de sofrer um dano imediato à sua reputação, um país incluído na “lista negra” ainda está sujeito a contramedidas adicionais. Essas contramedidas só são aplicadas se o país não-cooperante não empreender medidas concretas e rápidas com vistas a sanar as deficiências apontadas em seus programas nacionais antilavagem.

Em relação ao Brasil, cabe destacar que há indícios que o país vem sendo utilizado já há algum tempo para lavar dinheiro oriundo do crime organizado nacional e internacional, especialmente do narcotráfico. Com uma economia relativamente grande e complexa, além de um sistema financeiro razoavelmente desenvolvido, o país apresenta características bastante atraentes para os lavadores de dinheiro. A relativa estabilidade monetária alcançada em 1994 impulsionou esse processo.

No Brasil, o poder ameaçador do narcotráfico tem aumentado a ponto de tornar-se cada vez mais uma questão de Estado. Nos morros cariocas, nas favelas de São Paulo e em diversas outras comunidades de pessoas marginalizadas, o crime organizado tem se disseminado e assumido a condição de um poder paralelo, desafiando a autoridade estatal. Notícias sobre o envolvimento de altos membros dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário em esquemas de favorecimento a

grupos de narcotraficantes têm se tornado freqüentes, revelando que o poder corruptor do dinheiro das drogas já se infiltrou nas instituições democráticas do país.

De acordo com o *ranking* de atratividade em relação à lavagem de dinheiro gerado pelo modelo de Walker (Tabela 1), o Brasil ocupa uma posição intermediária. A nota atribuída ao país coloca-o abaixo apenas de 44 jurisdições de um total de 225 países avaliados. Em termos de origem do dinheiro lavado, o país ocupa uma incômoda 20ª posição, o que representa um fluxo de US\$ 17 bilhões ao ano. Essa magnitude pode ser explicada em grande parte pelo narcotráfico (o país já seria o segundo maior mercado consumidor de drogas das Américas), pela corrupção em larga escala, pelos seqüestros, etc.

Diferentemente de outros países da América do Sul, o Brasil não é um significativo produtor de drogas. No entanto, constitui um dos principais canais de distribuição de substâncias ilícitas para os EUA e Europa, além de um dos principais fabricantes dos produtos químicos utilizados no refino da cocaína.

Em relação ao terrorismo, que adquiriu grande destaque a partir dos atentados de 11 de setembro nos EUA, a região da fronteira tríplice entre Brasil, Paraguai e Argentina tem gerado preocupações de âmbito internacional. Há o receio de que a comunidade árabe lá estabelecida esteja contribuindo financeiramente com grupos terroristas do Oriente Médio. Suspeita-se também que integrantes desses grupos estejam operando naquela região.

O Brasil foi um dos primeiros signatários da Convenção de Viena. No entanto, a efetivação dos compromissos internacionais assumidos pelo país na ocasião, bem como de outros acordos internacionais, foi sendo postergada por vários anos, até o envio, em dezembro de 1996, ao Congresso Nacional do projeto de lei que criava as instituições básicas para o combate à lavagem de dinheiro no país.

O projeto deu origem à Lei 9.613, de 3 de março de 1998. Essa lei, que representou o marco inicial da institucionalização do combate à lavagem de dinheiro no Brasil, tipificou a atividade de lavagem de ativos oriundos de uma lista taxativa de crimes, estabeleceu procedimentos de prevenção e combate a essa atividade, criou a Unidade de Inteligência Financeira nacional (COAF) e forneceu as bases legais para a implementação de diversos outros elementos do aparato institucional de combate a essa atividade no país. Até então, a dissimulação da origem de recursos provenientes do crime era tratada sob a égide do art. 180 do Código Penal.

O legislador brasileiro optou pelo modelo mínimo de crimes antecedentes previsto nas orientações do FATF. Trata-se de uma legislação de segunda geração que engloba apenas crimes de natureza grave. Os crimes antecedentes previstos na lei brasileira são: (i) tráfico de drogas;

(ii) terrorismo; (iii) tráfico de armas; (iv) extorsão mediante seqüestro; (v) crime contra a Administração Pública; (vi) crime contra o sistema financeiro nacional; (vii) crime praticado por organização criminosa; (viii) crime praticado por particular contra a administração pública estrangeira.

Em relação aos crimes de terrorismo e o praticado por organização criminosa, foi abordada a lacuna existente no sistema jurídico brasileiro que inviabiliza a configuração do delito de lavagem de dinheiro derivado dessas atividades ilegais.

Foi discutido também um certo viés ideológico na escolha dos crimes antecedentes. Enquanto que crimes tipicamente praticados contra pessoas pertencentes a uma classe social mais abastada, foram previstos como antecedentes da lavagem de dinheiro, como no caso da extorsão mediante seqüestro, crimes igualmente graves que afetam direta ou indiretamente as classes menos favorecidas foram deixados de lado, tais como o trabalho escravo, o tráfico de órgãos, o tráfico de mulheres, a sonegação fiscal, etc.

Em relação à ausência de previsão dos crimes contra a ordem tributária na lista de crimes antecedentes, cabe comentar que representa uma vitória dos interesses já há muito arraigados na sociedade brasileira, uma vez que a lei de lavagem poderia tornar-se, talvez, num dos instrumentos de combate à sonegação mais eficazes até então criados no Brasil.

Além dos aspectos penais, a Lei 9.613/98 trouxe também uma série de dispositivos que tratam da criação de um aparato institucional antilavagem de natureza administrativa. Esse regime administrativo é composto por uma série de obrigações, sanções, responsabilidades e pela existência de uma FIU nacional.

O legislador brasileiro pautou-se pela idéia de compartilhamento de responsabilidades entre o Estado e os setores econômicos mais freqüentemente utilizados para a lavagem de dinheiro. Do ponto de vista prático, o envolvimento desses setores traz um ganho de eficiência grande ao sistema antilavagem, uma vez que, pela proximidade que mantém com seus clientes e pela capacitação específica inata ao desempenho de seus negócios, dispõem de maiores condições para diferenciarem as operações ilícitas das operações lícitas.

As obrigações administrativas impostas a esses setores econômicos constituem o cerne do aparato institucional antilavagem do país. As principais obrigações são: (a) identificar seus clientes e manter cadastros atualizados; (b) registrar toda transação que ultrapassar o limite fixado pela autoridade competente; (c) comunicar às autoridades competentes: (i) todas as transações em moeda nacional ou estrangeira, títulos e valores mobiliários, títulos de crédito, metais, ou qualquer ativo passível de ser convertido em dinheiro, que ultrapassarem o limite fixado pelas

autoridades (comunicação objetiva); (ii) a proposta ou a realização de transação que possa se constituir em sérios indícios dos crimes previstos na lei (comunicação subjetiva).

Em relação à comunicação objetiva de transações suspeitas, cabe destacar que essa modalidade, apesar de previsão legal expressa, não foi regulamentada pelos órgãos competentes (BACEN, CVM, SUSEP, SPC e COAF). É importante destacar que a comunicação objetiva existe em diversos países, entre eles os EUA, e destina-se a enriquecer as bases de dados utilizadas pelas FIUs nacionais com informações relevantes sobre determinados tipos de transações financeiras ou comerciais. No Brasil, nem mesmo o COAF regulamentou essa modalidade de comunicação entre as pessoas sob sua jurisdição. Dessa forma, a FIU brasileira, responsável pelo cruzamento e processamento das comunicações e denúncias, fica carente de uma importante fonte de dados financeiros para o bom desempenho de sua função.

Outro aspecto que mereceu grande atenção foi o sigilo bancário. Até muito recentemente, o sistema antilavagem brasileiro carecia de instrumentos legais que permitissem abrandar a rigidez do sigilo bancário. No entanto, em 10 de janeiro de 2001, foi promulgada a Lei Complementar nº 105, que flexibilizou as regras de sigilo. No entanto, ainda permanece certa expectativa sobre a decisão do Poder Judiciário em relação a sua constitucionalidade.

De acordo com o relatório final da CPI do Narcotráfico, foram os tribunais brasileiros que alçaram o sigilo bancário à categoria de garantia constitucional. Essa garantia surgiu de uma construção puramente interpretativa. Em nome de direitos eminentemente individuais, a sociedade e o Estado brasileiro têm permitido que, ao longo do tempo, “negócios” altamente danosos ao interesse coletivo sejam realizados sob a proteção das leis e de interpretações jurídicas excessivamente conservadoras. Essa desmesurada proteção à intimidade, travestida de um alto grau de sigilo bancário, tem dificultado em muito o trabalho das instituições públicas de investigação e combate a comportamentos que ferem bens jurídicos de grande interesse coletivo. Ainda sobre esse tema, cabe mencionar que a mitigação do sigilo bancário está prevista expressamente nas Quarenta Recomendações do FATF (Recomendação nº 2).

A FIU brasileira foi concebida para ter um papel central no aparato institucional antilavagem. Analisando a natureza do órgão, chegou-se à conclusão que o COAF não possui função investigativa. Cabe-lhe receber e “processar” as comunicações de operações suspeitas e demais informações enviadas pelos órgãos públicos e pela sociedade, bem como solicitar informações complementares em decorrência de suas atividades, e fundamentalmente distribuir as informações processadas às autoridades competentes: Polícia e Ministério Público, que realizarão as investigações que acharem necessárias.

Além disso, esse Conselho possui a incumbência, em relação às pessoas obrigadas não submetidas a nenhuma outra autoridade de fiscalização, de regulamentar a lei de combate à lavagem de dinheiro, apurar o cumprimento das responsabilidades e aplicar as penas administrativas cabíveis.

No entanto, se a competência de investigação dos crimes de lavagem é da Polícia e do Ministério Público, o COAF corre o risco de tornar-se um “selecionador” das informações recebidas, entrando em conflito com uma atribuição constitucional do Ministério Público, que é a de decidir propor ou não a ação penal ao judiciário, mediante uma prévia avaliação das provas, indícios e demais informações existentes sobre o caso. Sem ser informado sobre as suspeitas comunicadas, não há como esse órgão desempenhar suas atribuições.

O mais grave dessa questão é que o COAF, como um órgão administrativo que não dispõe de prerrogativas semelhantes às do Ministério Público para evitar pressões externas, fica sujeito aos mais diversos interesses, inclusive aos de ordem política. É fundamental que um órgão com o poder que o COAF possui, em função do caráter das informações que recebe de todo o Brasil e do exterior, esteja submetido a algum tipo de controle externo, a fim de não se tornar um instrumento de chantagens, favores políticos e impunidade. O ideal é que o Ministério Público, pela natureza de suas atribuições e de suas responsabilidades, participe desse mecanismo de controle.

Em relação aos “paraísos fiscais”, foi constatado que o relacionamento do Brasil com essas jurisdições é bastante intenso. Dos 40 maiores países de origem do estoque de investimentos diretos estrangeiros (IED) no Brasil, mais de um terço (14 países) são “paraísos fiscais”, representando, em termos de valores, 17% do IED já ingressado no país. Em relação ao estoque de capitais brasileiros no exterior, dos 10 primeiros países de destino dos capitais nacionais, 6 são “paraísos fiscais”, sem considerar o Uruguai, que aparece na 5ª posição. Em termos de valor, os capitais destinados a essas localidades representam dois terços (66%) do total.

Esse fato é bastante relevante em termos de lavagem de dinheiro, uma vez que quanto maior o relacionamento dos agentes econômicos de um país com entidades situadas em “paraísos fiscais”, maior tende a ser o risco desse país estar envolvido em esquemas de lavagem. Ilhas Cayman, Ilhas Virgens Britânicas e Bermudas aparecem freqüentemente entre os principais “parceiros” do Brasil, tanto no ingresso como na saída de recursos ao exterior.

Avaliando-se o desempenho do aparato institucional brasileiro a partir dos dados disponíveis em relação ao Brasil e a diversos países-membros do FATF, chegou-se à conclusão de que há um paradoxo, pelo menos aparentemente.

De um lado, a atual percepção internacional do esforço do país na luta contra a lavagem de dinheiro é bastante favorável. De outro, os dados obtidos revelam que os resultados concretos do sistema antilavagem brasileiro são extremamente pífios. Em quase 5 anos de vigência da lei antilavagem brasileira, não houve nenhuma condenação em definitivo sobre o crime de lavagem de dinheiro. Foi possível concluir também que não houve, até o momento, nenhuma condenação em segunda instância no judiciário. Devido a esse fato, já foi criada, inclusive, uma comissão, coordenada pelo Ministro do STJ Gilson Dipp, para analisar as razões dos insignificantes resultados do sistema brasileiro.

A fim de entender esse paradoxo, dividiu-se o processo de análise em três etapas: (a) a percepção externa; (b) a geração de comunicações de transações suspeitas; (c) o tratamento dado pelas autoridades competentes às comunicações realizadas.

Em relação à primeira etapa, a conclusão é que a boa imagem que o país desfruta internacionalmente resulta da criação de instituições antilavagem em conformidade com os padrões estabelecidos pelo modelo internacional. Essa conformidade pode ser constatada por diversos sinais de reconhecimento da comunidade internacional. Entre eles, merecem destaque: (a) a aceitação do Brasil como membro permanente do FATF; (b) o excelente resultado da primeira avaliação mútua, segundo a qual o país cumpre 38 das 40 recomendações do FATF integralmente e 2 parcialmente, sendo que, das 28 recomendações que requerem atuação efetiva, o Brasil cumpre 26 integralmente e duas parcialmente; (c) a constatação pelo FATF, em seus relatórios anuais de 2001 e 2002, de que o Brasil continua a cumprir suas Quarenta Recomendações; (d) a aceitação do COAF no Grupo de Egmont; etc.

Além desses sinais, foi desenvolvido um método de avaliação para 181 jurisdições de todo o mundo, atribuindo-se notas em função de aspectos diretamente relacionados à prevenção e combate à lavagem de dinheiro, de forma a possibilitar a comparação dos progressos institucionais das nações entre si. Nessa avaliação, o desempenho do Brasil foi o melhor possível, sendo um dos 9 países (5% do total) que obtiveram a nota máxima.

Em relação à segunda etapa, a conclusão é que, apesar de algumas deficiências, o sistema de comunicação de transações suspeitas está funcionando razoavelmente no país. Foram geradas mais de 18.500 comunicações entre 1999 e outubro de 2002.

Logo, o ponto do sistema que está emperrando a produção de resultados efetivos deve estar na terceira etapa do processo, isto é, no tratamento dado pelas autoridades competentes às comunicações realizadas. Aprofundando o estudo, chegou-se à conclusão de que a maior responsabilidade pela falta de resultados concretos recai sobre a Unidade de Inteligência

Financeira do país, mesmo reconhecendo que esse órgão tem divulgado de forma eficiente, no exterior, a imagem das instituições brasileiras antilavagem.

Os dados obtidos permitiram concluir que o COAF não está cumprindo adequadamente sua função de distribuir as comunicações e denúncias recebidas às autoridades competentes, a fim de que ulteriores investigações sejam realizadas e que a ação penal seja proposta ao judiciário. Uma das justificativas para tal situação é a falta de uma estrutura adequada para cumprir todas as suas atribuições. O próprio COAF reconhece esse fato. O atual quadro de funcionários é nitidamente incompatível com as funções do órgão.

A situação é preocupante, uma vez que, para 2003, está previsto o início da segunda rodada de avaliações mútuas dos países que entraram no FATF em 2000 (Brasil, México e Argentina). Na primeira avaliação, que possibilitou o ingresso do país no referido organismo, as instituições antilavagem brasileiras eram recém-criadas, o que impossibilitava uma avaliação dos resultados concretos. A avaliação baseou-se em aspectos de caráter mais formalista.

A expectativa é que, desta vez, os avaliadores irão analisar também os resultados efetivamente alcançados pelo país. A tendência é que, pela falta de resultados concretos significativos, a imagem do Brasil no exterior comece a se deteriorar, havendo, inclusive, a possibilidade do país vir a sofrer algum tipo de pressão internacional.

Além dessa falha, outros elementos do sistema antilavagem brasileiro também não estão funcionando adequadamente. Uma análise mais detalhada dos dados disponíveis sobre comunicações de transações suspeitas (Tabela 25) indica que os volumes de comunicações gerados por diversos setores econômicos são muito baixos frente aos volumes de recursos que movimentam. Outros setores sequer foram mencionados nos relatórios do COAF, como, por exemplo, as corretoras de câmbio, as agências de turismo e meios de hospedagem autorizados a operar em câmbio, etc. A conclusão mais óbvia é que nenhuma comunicação foi gerada por essas atividades.

Mesmo entre os bancos, responsáveis por 71% das 18.999 comunicações do período, verifica-se que apenas 34 dos 50 maiores bancos realizaram alguma comunicação. Nada foi divulgado sobre as demais instituições bancárias. É pouco provável que, em função da amplitude das regras de comunicação brasileiras, um banco com um sistema antilavagem adequado não realize nenhuma comunicação num período tão longo.

A conclusão é que grande parte dos sistemas de geração de comunicações suspeitas não está funcionando adequadamente. Logo, caberia às autoridades competentes instaurar processos administrativos e punir conforme a previsão legal. No entanto, observando-se os dados

disponíveis, concluiu-se que essa atribuição dos órgãos competentes também não está sendo cumprida adequadamente.

De acordo com os dados disponíveis, o Banco Central, a SUSEP e a CVM apresentam os desempenhos mais expressivos. Mesmo assim constata-se que falta muito a ser feito. Em 3 anos de vigência das normas que regulamentaram a Lei 9.613/98, o Banco Central realizou apenas 42 trabalhos de avaliação dos controles internos antilavagem, abrangendo 77 instituições, de um total de mais de 2.100 instituições²¹² sob sua responsabilidade. Além disso, apenas 3 processos administrativos relativos ao tema foram julgados pelo órgão no período.

A SUSEP²¹³ realizou apenas 20 operações de fiscalização e lavrados 5 autos de infração, de um total de 134 companhias de seguro, 20 empresas de capitalização e 48 empresas de previdência privada aberta. Foram lavrados apenas 5 autos de infração no período.

A CVM²¹⁴, por sua vez, realizou 66 inspeções, instaurou 35 inquéritos administrativos e puniu 48 pessoas físicas ou jurídicas, de um universo composto por 186 corretoras, 189 distribuidoras, 1.034 agentes autônomos, etc.

Pela análise dos relatórios do COAF, constata-se que não há menção a nenhuma avaliação de controles internos realizada pela FIU nacional em relação às pessoas sob sua responsabilidade. Dado o caráter extremamente detalhado dos referidos relatórios, o mais provável é que o COAF não tenha realizado nenhuma avaliação. O mesmo se aplica à SPC.

²¹² Instituições supervisionadas pelo Banco Central (novembro de 2002): 143 Bancos Múltiplos, 23 Bancos Comerciais, 4 Bancos de Desenvolvimento, 22 Bancos de Investimento, 1 Caixa Econômica, 46 Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento, 65 Sociedades de Arrendamento Mercantil - Leasing, 18 Sociedades de Crédito Imobiliário/Associação de Poupança e Empréstimo, 6 Companhias Hipotecárias, 42 Sociedades Corretora de Câmbio, 1.371 Cooperativas de Crédito, 26 Sociedades de Crédito ao Microempreendedor, 375 Administradoras de Consórcio. Há ainda as agências de turismo e meios de hospedagem autorizados a operar em câmbio. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/mPag.asp?perfil=1&cod=170&codP=92&idioma=P>>. Acesso em: 15 jan. 2003.

²¹³ Fonte: SUSEP. Dados referentes a janeiro de 1999. Disponível em: <<http://www.susep.gov.br/>>. Acesso em: 15 jan. 2003.

²¹⁴ Fonte: CVM. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/asp/cvmwww/cadastro/formcad.asp>>. Acesso em: 15 jan. 2003.

O judiciário, pelo menos desta vez, não pode ser culpado pela falta de resultados concretos na persecução criminal em relação à lavagem. Os casos sequer chegaram a sua apreciação. No entanto, permanece o receio em relação à sabida morosidade e ineficiência de suas instituições.

Por fim, cabe destacar a importância de ações integradas entre os vários órgãos administrativos envolvidos na prevenção e combate à lavagem de dinheiro no país, o que tem sido incomum no país, e a importância de prestar contas, pelo menos de uma forma ampla, às pessoas que realizam comunicações, sob pena das regras caírem no descaso e desuso.

BIBLIOGRAFIA

BARROS, M.A. (1998). “Lavagem de Dinheiro - Implicações Penais, Processuais e Administrativas”. São Paulo: Editora Oliveira Mendes.

BCB (2001). “Gerenciamento de Risco”. São Paulo: Banco Central do Brasil (mimeo).

BIS (1986). “*The Management of Banks’ Off-Balance-Sheet Exposures*”. Basileia: *Basel Committee on Banking Supervision - Bank for International Settlements*. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbssc134.pdf>>.

_____ (1988). “*The Prevention of Criminal Use of Banking System for the Purpose of Money Laundering*”. Basileia: *Basel Committee on Banking Supervision - Bank for International Settlements*. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbssc137.pdf>>.

_____ (1995). “*The Treatment of Potential Exposure for Off-Balance-Sheet Items*”. Basileia: *Basel Committee on Banking Supervision - Bank for International Settlements*. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbsl8.pdf>>.

_____ (1997a). “*Core Principles for Effective Banking Supervision*”. Basileia: *Basel Committee on Banking Supervision - Bank for International Settlements*. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbssc102.pdf>>.

_____ (1997b). “*Electronic Money – Consumer protection, law enforcement, supervisory and cross border issues – Report of the working party on electronic money*”. Basileia: *Bank for International Settlements*. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/gten01.pdf>>.

_____ (1999). “*Core Principles Methodology*”. Basileia: *Basel Committee on Banking Supervision - Bank for International Settlements*. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbssc103.pdf>>.

_____ (2001a). “*Customer due diligence for banks*”. Basileia: *Basel Committee on Banking Supervision - Bank for International Settlements*. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbs85.pdf>>.

_____ (2001b). “*Sound Practices for the Management and Supervision of Operational Risk*”. Basileia: *Basel Committee on Banking Supervision - Bank for International Settlements*. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbs86.pdf>>.

_____ (2001c). “*Pillar 2 (Supervisory Review Process)*”. Basileia: *Basel Committee on Banking Supervision - Bank for International Settlements*. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbzca08.pdf>>.

- BIS (2001d). *"The New Basel Capital Accord"*. Basileia: *Basel Committee on Banking Supervision - Bank for International Settlements*. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbsca03.pdf>>.
- _____ (2001e). *"The New Basel Capital Accord: an explanatory note"*. Basileia: *Basel Committee on Banking Supervision - Bank for International Settlements*. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbsca01.pdf>>.
- _____ (2002). *"Sharing of financial records between jurisdictions in connection with the fight against terrorist financing"*. Basileia: *Basel Committee on Banking Supervision - Bank for International Settlements*. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbs89.pdf>>.
- BLUM, J.A., et alii (1998). *"Financial Havens, Banking Secrecy and Money Laundering"*. *Global Programme Against Money Laundering – Office for Drug Control and Crime Prevention*. Nova York: Organização das Nações Unidas.
- CAMDESSUS, M. (1998). *"Money Laundering: the Importance of International Countermeasures"*. Washington D.C.: Fundo Monetário Internacional. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/speeches/1998/021098.htm>>.
- CERVINI, Raul; OLIVEIRA, W. T.; GOMES, L. F. (1998) *"Lei de Lavagem de Capitais"*. São Paulo: Editora RT.
- COAF (1999a). *"Lavagem de Dinheiro: um Problema Mundial"*. Brasília: UNODCCP.
- _____ (1999b). *"Relatório de Atividades – 98-99"*. Brasília: Conselho de Controle de Atividades Financeiras. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/coaf/português/download/relatorio-atividades-98-99.PDF>>.
- _____ (2000). *"Relatório de Atividades – 1999"*. Conselho de Controle de Atividades Financeiras. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/coaf/portugues/download/relatorio-Atividades1999.PDF>>.
- _____ (2001a). *"Prevenção e combate à lavagem de dinheiro: coletânea de casos do Grupo de Egmont"*. Tradução e adaptação de: *"FIU's in action, 100 cases from the Egmont Group"*. COAF – Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Org.). Brasília: Banco do Brasil.
- _____ (2001b). *"Relatório de Atividades – 2000"*. Brasília: Conselho de Controle de Atividades Financeiras. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/coaf/portugues/download/Relatorio-atividades-2000.pdf>>.
- _____ (2002a). *"Relatório de Atividades – 2001"*. Brasília: Conselho de Controle de

Atividades Financeiras. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/coaf/portugues/download/Relatório_Atividades_2001.pdf>.

_____ (2002b). “Relatório de Atividades – 2002 (31.10.2002)”. Brasília: Conselho de Controle de Atividades Financeiras. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/coaf/portugues/download/Relatório-Atividades-2002-31102002.pdf>>.

DEVOTO, M. (1997). “*La Economía Digital, El Dinero Electronico Y El Lavado De Dinero*”. CENIT - Centro de Investigaciones de Tecnologías de la Información. Disponível em: <<http://www.it-cenit.org.ar/Publicac/Lavado>>.

EGMONT (2001a). “*Statement of Purpose*”. Grupo de Egmont. Disponível em: <http://www1.oecd.org/fatf/pdf/EGstat-200106_en.pdf>.

_____ (2001b). “*Information paper on the Egmont Group and Financial Intelligence Units*”. Grupo de Egmont. Disponível em: <http://www1.oecd.org/fatf/pdf/EGinfo-web_en.pdf>.

_____ (2002). “*List of Operational FIUs*”. Grupo de Egmont. Disponível em: <http://www1.oecd.org/fatf/pdf/EGFIUlist2002_en.pdf>.

ERRICO, L. & MUSALEM, A. (1999). “*Offshore Banking: An Analysis of Micro and Macro Prudential Issues*”. IMF Working Paper – WP/99/5. Washington D.C.: Fundo Monetário Internacional.

FATF (1996). “*FATF-VII Report on Money Laundering Typologies*”. Disponível em: <http://www1.oecd.org/fatf/pdf/TY1996_en.pdf>.

_____ (1997). “*1996-1997 Report on Money Laundering Typologies*”. Disponível em: <http://www1.oecd.org/fatf/pdf/TY1997_en.pdf>.

_____ (1998). “*1997-1998 Report on Money Laundering Typologies*”. Disponível em: <http://www1.oecd.org/fatf/pdf/TY1998_en.pdf>.

_____ (1999). “*1998-1999 Report on Money Laundering Typologies*”. Disponível em: <http://www1.oecd.org/fatf/pdf/TY1999_en.pdf>.

_____ (2000a). “*Report on Money Laundering Typologies – 1999-2000*”. Disponível em: <http://www1.oecd.org/fatf/pdf/TY2000_en.pdf>.

_____ (2000b). “*FATF Review to Identify Non-Cooperative Countries or Territories: Increasing the World-Wide Effectiveness of Anti-Money Laundering Measures*”. Disponível em: <http://www1.oecd.org/fatf/pdf/NCCT2000_en.pdf>.

- _____ (2001a). “*Report on Money Laundering Typologies – 2000-2001*”. Disponível em: <http://www1.oecd.org/fatf/pdf/TY2001_en.pdf>.
- _____ (2001b). “*FATF Review to Identify Non-Cooperative Countries or Territories: Increasing the World-Wide Effectiveness of Anti-Money Laundering Measures*”. Disponível em: <http://www1.oecd.org/fatf/pdf/NCCT2001_en.pdf>.
- _____ (2001c). “*Review of FATF Anti-Money Laundering Systems and Mutual Evaluation Procedures 1992-1999*”. Disponível em: <http://www1.oecd.org/fatf/pdf/MER1999_en.pdf>.
- _____ (2001d). “*Second Review to Identify Non-Cooperative Countries or Territories*”. Disponível em: <http://www1.oecd.org/fatf/pdf/NCCT2001_en.pdf>.
- _____ (2002a). “*Report on Money Laundering Typologies – 2001-2002*”. Disponível em: <http://www1.oecd.org/fatf/pdf/TY2002_en.pdf>.
- _____ (2002b). “*FATF Review to Identify Non-Cooperative Countries or Territories: Increasing the World-Wide Effectiveness of Anti-Money Laundering Measures*”. Disponível em: <http://www1.oecd.org/fatf/pdf/NCCT2002_en.pdf>.
- _____ (2002c). “*Russia, Dominica, Niue, and Marshall Islands removed from FATF’s list of non-cooperative countries and territories*”. Disponível em: <http://www1.oecd.org/fatf/pdf/PR-20021011_en.pdf>.
- _____ (s.d.). “*Basic Facts about Money Laundering*”. Página da Internet visitada em 28 de Junho de 2002. Disponível em: de <http://www1.oecd.org/fatf/MLaundering_en.htm>.
- FMI; WORLD BANK (2001). “*Enhancing Contributions to Combating Money Laundering: Policy Paper*”. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/ml/2001/eng/042601.PDF>>.
- FMI (1999). “*Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies*”. Fundo Monetário Internacional. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/index.htm>>.
- _____ (2001). “*Financial System Abuse, Financial Crime and Money Laundering – Background Paper*”. Fundo Monetário Internacional. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/ml/2001/eng/021201.pdf>>.
- GAFISUD (2001). “*Relatório Anual de Atividades – Ano 2001*”. Grupo de Ação Financeira da América do Sul. Disponível em: <<http://www.gafisud.org/pdf/RelatorioAnual2001.pdf>>.

- JOBIM, N.; MALAN, P.; LAMPREIA, L. F.; CARDOSO, A. M. (1996). "Exposição de motivos nº 622". Ministério da Justiça. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/coaf/portugues/download/exposicao-motivos-coafnet.PDF>>.
- LIAO, R. (2002). "Seminário Internacional Sobre Cooperação Judiciária e Combate à Lavagem de Dinheiro". Anais... São Paulo: Hotel Ceasar Park (09 a 12 dez. 2002).
- LUNDBERG, E. L. (1999). "Rede de Proteção e Saneamento do Sistema Bancário", in SADDI, J. (Org.), "Intervenção e Liquidação Extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional – 25 anos da Lei 6.024/74". São Paulo: Textonovo.
- _____. (2000). "Política Monetária e Supervisão do Sistema Financeiro Nacional no Banco Central". Banco Central do Brasil. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/mPag.asp?perfil=1&cod=316&codP=769&idioma=P>>.
- MAIA, R. T. (1999). "Lavagem de Dinheiro". São Paulo: Editora Malheiros.
- NORTH, D. (1990). "Institutions, institutional change and economic performance". Cambridge : Cambridge University Press.
- ONU (1995). "*International Trade Statistics Yearbook 1994*". Nova York: Organização das Nações Unidas. Vol. II.
- _____. (2000). "*United Nations Convention Against Transnational Organized Crime*". Organização das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_eng.pdf>.
- POWIS, R.E. (1993). "Os lavadores de Dinheiro". São Paulo: Makron Books.
- QUIRK, P. J. (1996). "*Macroeconomic Implications of Money Laundering*". Washington D.C.: Fundo Monetário Internacional, *Working Paper Series*.
- _____. (1997). "*Money Laundering: Muddying the Macroeconomy*". Disponível em: <<http://www.worldbank.org/fandd/english/0397/articles/0110397.htm>>.
- ROMANTINI, G.; HIJJAR, J.; ANJOS, W. (2002). "*The Role of the Banking Supervisor in Money Laundering Prevention*". São Paulo: Banco Central do Brasil (mimeo).
- SCHNEIDER, F.; ENSTE, D. (2000). "*Shadow Economies around the World: Size, Causes, and Consequences*". Fundo Monetário Internacional: *Working Paper Series*, nº 26.
- SRF (s.d.). "Lavagem de Dinheiro – Contribuição SRF na Comissão constituída pela Portaria nº 98, de 4/9/2002, do Conselho da Justiça Federal". Secretaria da Receita Federal. Disponível

- em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/EstTributarios/TopicosEspeciais/LavagemDinhComissaoPort98.htm>>. Acesso em: 29 nov. 2002.
- TANZI, V. (1996). *"Money Laundering and the International Financial System"*. Washington D.C.: Fundo Monetário Internacional, *Working Paper Series*.
- TORGAN, M. (2000). (Rel.). Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar o Avanço e a Impunidade do Narcotráfico. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/Internet/comissao/default.asp>>.
- U.S.SENATE (2001). *"Minority Staff of the Permanent Subcommittee on Investigations – Report on Correspondent Banking: A Gateway For Money Laundering"*. Disponível em: <http://www.senate.gov/~gov_affairs/psi_finalreport.pdf>.
- UNODCCP (1996). *"Economic and Social Consequences of Drug Abuse and Illicit Trafficking"*. Organização das Nações Unidas – United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention. Disponível em: <http://www.odccp.org/pdf/technical_series_1998-01-01_1.pdf>.
- _____ (s.d.). *United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention*. Disponível em: <http://www.odccp.org/odccp/money_laundering_10_laws.html>. Acesso em 19.09.2002.
- USDS (2002). *"Money Laundering and Financial Crimes"*, in *International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) – 2001. United States Department of State - Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs*. Disponível em: <<http://www.state.gov/documents/organization/8703.pdf>>.
- _____ (2002b). *"South America"*, in *International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) – 2001. United States Department of State - Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs*. Disponível em: <<http://www.state.gov/documents/organization/8695.pdf>>.
- WALKER, J. (1998). *"Modeling Global Money Laundering Flows"*. Disponível em: <<http://members.ozemail.com.au/~born1820/mlmethod.htm>>. Visitado em 03.01.2003.

Artigos da Mídia:

- AGUIAR, M. (2001). "Lavanderia Real – G-7 bombardeia paraíso fiscal de Liechtenstein". ISTOÉ OnLine. Edição de 27.07.2001. Disponível em: <http://www.terra.com.br/dinheironaweb/205/financas/205_lavanderia_real.htm>. Acesso em: 05 jan. 2003.

- COSSE, R. (2001). "Paraíso fiscal bloqueia contas de Maluf". Folha de São Paulo. Edição de 10 jan. 2001, caderno A, p. 13.
- _____. (2002). "Procurador suíço confirma investigação sobre Maluf". FolhaOnline. Edição de 24 mar. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u30525.shl>>.
- FREITAS, A. (2002). "Receita não vai 'olhar' conta de servidor". Jornal da Tarde. Edição de 3 dez. 2002. Disponível em: <<http://www2.jt.estadao.com.br/editorias/2002/12/03/eco018.html>>.
- IZAGUIRRE, M. (2002). "Avanço na prevenção, demora na punição". Valor Econômico. Edição de 02 out. 2002. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br/acs/clipping/v11002.htm>>.
- LUIZ, E.; MARQUES, H. (2000). "Quadrilha lavou R\$ 30 bilhões em 2 anos". O Estado de São Paulo. Edição de 16 nov. 2000. Disponível em: <<http://www.estado.estadao.com.br/editorias/2000/11/16/cid854.html>>.
- LUIZ, E. (2000). "No ranking da cocaína, Brasil é número 1". O Estado de São Paulo. Edição de 30 nov. 2000. Disponível em: <<http://www.estado.estadao.com.br/editorias/2000/11/30/cid335.html>>.
- MARQUES, H. (2000). "Um paraíso de US\$ 25 bi para o tráfico". Jornal da Tarde. Edição de 29 nov. 2000. Disponível em: <<http://www.jt.estadao.com.br/editorias/2000/11/29/ger480.html>>.
- MAZZINI, L. (2001). "Tráfico lava US\$ 15 bi no Brasil". Jornal do Brasil. Edição de 18 jul. 2001. Disponível em: <<http://cf.bol.com.br/ofcn.htm?url=http://www.jb.com.br/jb/papel/brasil/2001/07/17/jorbra20010717018.html>>.
- MEIRELES, A. (2002). "Bombril: Mil e Duas Utilidades". Revista Época. Edição de 27 jul. 2002. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Epoca/0,6993,EPT347829-1659,00.html>>.
- SANCHES, V. (2001). "Expulsos do paraíso fiscal". Jornal da Tarde. Edição de 30 set. 2001. Disponível em: <<http://www.jt.estadao.com.br/editorias/2001/09/30/ger017.html>>.
- SIMÃO, E. (2002). "Lavagem: crime sem punição". Jornal do Brasil. Edição de 26 nov. 2002. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/jb/papel/economia/2002/11/25/joreco20021125003.html>>.

- SOTERO, P. (2003). "EUA afirmam que Al-Qaeda, Hezbollah, Hamas e Al-Gamat atuam na Tríplice Fronteira". Agência Estado. Edição de 11 jan. 2003. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/agestado/noticias/2003/jan/11/78.htm>>.
- WASSERMANN, R. (2002). "Narcotráfico foi o motor da guerra civil colombiana". Folha de São Paulo. Edição de 27 jan. 2002, Caderno A, p. 22.

LISTA DE SIGLAS

ABBI	– Associação Brasileira de Bancos Internacionais
ABIN	– Agência Brasileira de Inteligência
APT	– <i>Asset Protection Trust</i>
AUC	– Autodefesas Unidas da Colômbia
AUSTRAC	– <i>Australian Transactions Reports and Analysis Centre</i>
BACEN	– Banco Central do Brasil
BCCI	– <i>Bank for Coordination and Commerce International</i>
BID	– Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIS	– <i>Bank of International Settlements</i>
CFO	– Centro Financeiro <i>Offshore</i>
CICAD	– <i>Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas</i>
CICP	– <i>United Nations Centre for International Crime Prevention</i>
CICTE	– <i>Comité Interamericano Contra el Terrorismo</i>
CNC	– Confederação Nacional do Comércio
CNI	– Confederação Nacional da Indústria
CNSP	– Conselho Nacional de Seguros Privados
COAF	– Conselho de Combate a Atividades Financeiras Ilícitas
COPEI	– Coordenação-Geral de Pesquisa e Investigação
CPI	– Comissão Parlamentar de Inquérito
CTIF	– <i>Cellule de Traitement des Informations Financières</i> [FIU da Bélgica]
CVM	– Comissão de Valores Mobiliários
DCOIE	– Divisão da Polícia Federal de Repressão do Crime Organizado e de Inquéritos Especiais
DPF	– Departamento de Polícia Federal
ELN	– Exército de Libertação Nacional
FARC	– Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FATF	– <i>Financial Action Task Force on Money Laundering</i>
FEBRABAN	– Federação Brasileira de Bancos
FIESP	– Federação das Indústrias de São Paulo
FINCEN	– <i>Financial Crimes Enforcement Network</i> [FIU dos Estados Unidos]

FIU	– <i>Financial Intelligence Unit</i>
FMI	– Fundo Monetário Internacional
GAFI	– <i>Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux</i>
GAFIAP	– Grupo de Ação Financeira da Ásia/Pacífico
GAFIC	– Grupo de Ação Financeira do Caribe
GAFISUD	– Grupo de Ação Financeira da América do Sul
GALDLA	– Grupo Antilavagem de Dinheiro do Leste e Sul da África
IBC	– <i>International Business Corporation</i>
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IED	– Investimento Estrangeiro Direto
Interpol	– <i>International Criminal Police Organization</i>
IOSCO	– <i>International Organization of Securities Commissions</i>
KYC	– <i>Know Your Customer</i>
MRE	– Ministério das Relações Exteriores
MTF	– Mercado de Câmbio de Taxas Flutuantes
MTL	– Mercado de Câmbio de Taxas Livres
NCCT	– <i>Non-Cooperative Countries and Territories</i>
OCDE	– Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODCCP	– ver UNODCCP
OEA	– Organização dos Estados Americanos
ONU	– Organização das Nações Unidas
PF	– Polícia Federal
PGFN	– Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
SAT	– Serviço Alternativo de Transferência
SISANAF	– Sistema de Análise Financeira
SISBACEN	– Sistema de Informações do Banco Central
SISBIN	– Sistema Brasileiro de Inteligência
SPC	– Secretaria de Previdência Complementar
SRF	– Secretaria da Receita Federal
STF	– Supremo Tribunal Federal
STJ	– Superior Tribunal de Justiça
SUSEP	– Superintendência de Seguros Privados
SWIFT	– <i>Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication S.C.</i>

TI	– Transparência Internacional
UNCTAD	– <i>United Nations Conference on Trade and Development</i>
UNDCP	– <i>United Nations International Drug Control Programme</i>
UNICRI	– <i>United Nations Inter-regional Crime Research Institute in Rome</i>
UNODCCP	– <i>United Nations Office of Drug Control and Crime Prevention</i>

APÊNDICES

1. O MODELO DE WALKER

O modelo desenvolvido por Walker leva em consideração dois tipos de fluxos: (a) o volume de dinheiro lavado gerado por cada país; (b) o montante de dinheiro “sujo” atraído pelo país.

A quantidade de lavagem de dinheiro (LD) gerada em cada país é descrita como dependente principalmente: (a) da natureza e da extensão do crime naquele país; (b) de uma estimativa do montante de dinheiro lavado por cada crime comunicado, tendo em vista cada tipo de crime; (c) do ambiente econômico no qual o crime e a lavagem ocorrem.

Um país que não tenha muitos crimes ou aquele cuja economia não proporciona significativos lucros para o empreendimento criminoso não pode gerar grandes somas de dinheiro para serem lavadas. Nos países com alta taxa de criminalidade e significativos “lucros” ilícitos, o potencial de lavagem de dinheiro é claramente superior.

A quantidade de dinheiro a ser lavado que é atraída por cada país é descrita como dependente basicamente: (a) da presença ou ausência de sigilo bancário; (b) da atitude do governo frente à lavagem de dinheiro; (c) do nível de corrupção e de conflitos regionais; (d) da proximidade geográfica, étnica ou comercial entre o país de origem e o de destino.

Pode-se esperar que os fluxos iniciais de dinheiro lavado favoreçam países com práticas bancárias tímidas ou com controles governamentais frágeis sobre os bancos. Em contraste, movimentações subsequentes desse dinheiro podem vir a favorecer países com regimes bancários mais respeitáveis e controlados e, portanto, mais seguros. Contudo, como já mencionado anteriormente, esses fluxos secundários não serão objeto desse estudo. É provável, também, que lavadores de dinheiro venham a tirar partido de altos níveis de corrupção, caso o comportamento corrupto favoreça suas atividades, mas que evitem os países que apresentem níveis perigosos de conflito, ou onde a corrupção possa ameaçar seu dinheiro. Além disso, podem-se esperar níveis mais elevados de fluxos de dinheiro lavado entre locais onde as transações de negócios sejam facilitadas pela proximidade geográfica ou por meio de fortes ligações comerciais ou comunitárias como, por exemplo, laços lingüísticos ou étnicos.

O Modelo passo a passo:

1. Parte-se da base de dados de estatísticas criminais registradas no CICP (Centro para Prevenção Internacional ao Crime), organismo ligado ao UNODCCP (Escritório das Nações Unidas para Controle de Drogas e Prevenção ao Crime) – no “Panorama sobre Tendências de

Ocorrência de Crimes e as Operações dos Sistemas de Justiça Criminal” – que contém dados sobre o número de crimes registrados por ano em quase cem países. Esses dados referem-se às seguintes categorias de crimes: homicídio, lesão corporal, estupro, roubo, corrupção, apropriação indébita, fraude, invasão de domicílio (com intenção de praticar um crime), furto, posse de drogas e tráfico de drogas.

2. É sabido que existem diferenças entre as formas com que os países classificam e contabilizam as ocorrências criminais, e que há diferenças significativas de acordo com o ponto em que a Polícia é notificada sobre os crimes. Mas pesquisas já demonstraram como ler nas entrelinhas das estatísticas oficiais sobre crimes, através do emprego de levantamentos sobre vítimas de crimes, do tipo usado pioneiramente, desde 1988, pelo Ministério da Justiça holandês e pelo Instituto inter-regional de Pesquisa Criminal, em Roma, pertencente à ONU (UNICRI – *United Nations Inter-regional Crime Research Institute in Rome*). Há conhecimento suficiente para analisar as grandes discrepâncias nas estatísticas oficiais e fazer os ajustes necessários. Os resultados a serem apresentados, contudo, ainda não incorporam esses ajustes, pois isso demandaria pesquisa aprofundada, dado o grande número de países envolvidos.

3. Existem, ademais, vários países – na maioria países menores e menos desenvolvidos – para os quais não há estatísticas sobre crimes ou levantamentos das vítimas de crimes. Não são, em sua maioria, por definição, agentes principais no sistema. Alguns, entretanto, são considerados atraentes aos “lavadores” de dinheiro. Assim, nenhum país deve ser deixado de fora do modelo. Valendo-se do conhecimento das condições sócio-econômicas prevalentes em cada um desses países, é possível utilizar-se, a fim de estimar os números prováveis de crimes registrados, as taxas de crimes *per capita* de países vizinhos, ou com características similares, aplicadas aos seus dados demográficos. O modelo, nesse estágio, simplesmente computa taxas médias de crimes *per capita* para cada uma de doze regiões do globo, e esses valores são aplicados aos dados populacionais de todos os países que não dispõem de dados sobre crimes, havendo, porém, bastante margem para análises mais aprofundadas.

Assim, nesse estágio do processo, foram produzidas estimativas para dados de crimes registrados pela polícia em cada país, e para cada um dos onze tipos de crime. A acuidade e a comparabilidade dessas estimativas estão, atualmente, abertas a questionamentos, mas nas futuras versões do modelo podem ser feitos ajustes, havendo conhecimento suficiente para tal.

O modelo prossegue, então, estimando a quantia total de dinheiro que é lavado, para cada crime registrado em cada país. Isso não é necessariamente o mesmo que se obter o produto médio por crime, o que seria verdadeiro caso todos os crimes fossem registrados e se a quantia total de dinheiro lavado decorrente de cada tipo de crime fosse conhecida.

Como foi admitido o fato de que nem todos os crimes (particularmente em categorias muito importantes, como fraudes e crimes relacionados a drogas) são registrados pela polícia ou demais autoridades, a melhor maneira de calcular esse número é por meio da estimativa do produto total de um crime, para cada crime do mesmo tipo e, depois, dividindo-se esse valor pelo número de crimes registrados.

4. O ponto de partida do modelo, para esse estágio, está nas estimativas de lavagem de dinheiro especificamente relacionadas a crime, obtidas no relatório da FIU australiana (AUSTRAC) de 1995, na Austrália. A melhor estimativa australiana do total de dinheiro lavado, para cada tipo de crime, é dividida pelo número daqueles tipos de crime registrados, por ano, na Austrália. A análise do relatório australiano produz os seguintes números aproximados de dinheiro lavado por crime notificado:

- \$ 50.000 por fraude notificada;
- \$ 100.000 por delito de tráfico de drogas notificado;
- \$ 400 por furto notificado;
- \$ 600 por invasão de domicílio notificada;
- \$ 1.400 por roubo notificado;
- \$ 225 por homicídio notificado;
- \$ 2 por abuso e agressão sexual notificados.

Vale a pena repetir que esses valores não são estimativas da quantia média de dinheiro lavado por crime real, mas por crime notificado. Isso infla o valor consideravelmente, e vai variar de acordo com o país, dependendo da quantidade de crimes registrados pelas autoridades – uma questão difícil de se resolver nos casos de fraudes e de crimes relacionados a drogas. Até o momento, essas estimativas feitas para a Austrália encontram muito poucas equivalentes em outros países, mas métodos similares podem ser empregados em outras nações, para ampliar esse quadro.

Esses valores, quando aplicados aos números estimados de crimes notificados em cada país (que podem ser obtidos nas bases de dados de Crime e Justiça das Nações Unidas), resultam em estimativas preliminares sobre a geração de dinheiro ilícito em cada um desses outros países.

5. Os valores obtidos inicialmente, no estágio 4, não levam em conta as diferenças existentes entre os países no que se refere à “rentabilidade” do crime. Dois fatores são construídos no modelo: a situação econômica geral, medida pelo PIB *per capita*, e uma relação hipotética entre o nível de corrupção num país e a rentabilidade das fraudes.

No que tange ao efeito do PIB, não é razoável supor que, mantido tudo o mais constante, países pobres possam gerar elevados patamares de ações criminosas, assim como nos países mais ricos. Para levar isso em consideração, os valores obtidos são cotejados com os dados do PIB *per capita*. A fim de manter-se a consistência com os dados do relatório de 1995 da AUSTRAC, assume-se que o PIB da Austrália seja 1,00, calculando-se os demais em função disso. Estudos de referência são necessários para determinar-se a natureza da relação entre o PIB *per capita* e os produtos do crime – muito provavelmente não será uma relação linear. Entretanto, é assumido no modelo que, ao longo do tempo, essa relação seja linear. Isto é, os lucros obtidos por crime em um dado país são considerados proporcionais ao PIB *per capita* desse país.

Adotando-se a hipótese de que elevados níveis de corrupção impliquem aumento da quantidade de dinheiro lavado resultantes de fraudes, até mesmo nos países com PIB *per capita* relativamente baixos, o Índice de Corrupção da Transparência Internacional (índice TI), transposto para uma escala de 1 (baixo nível de corrupção) a 5 (alto nível de corrupção), é utilizado para atribuir-se um índice para o componente de fraude na lavagem de dinheiro. Por exemplo, enquanto países com baixos níveis de corrupção utilizam, com base nos números australianos, o valor de US\$ 50.000 por crime de fraude, países com níveis de corrupção muito elevados, medidos pelo índice TI, apresentam efetivamente valores cinco vezes superiores a essa quantia, em dólares americanos. Outra vez, essa é uma área que demanda novas pesquisas significativas.

Neste ponto do processo, os passos 1 a 5 do modelo geraram, para cada país considerado, uma estimativa do volume total de dinheiro originado do crime, apto a ser lavado (Tabela 2). O próximo passo será estimar a proporção desse dinheiro que será lavada dentro do próprio país. O restante, obviamente, será lavado em outros países.

6. No modelo atual, a porção lavada internamente é calculada utilizando-se a mesma escala de corrupção (1 a 5) baseada no índice da Transparência Internacional, supondo-se que os países com elevados níveis de corrupção admitirão que o dinheiro seja prontamente lavado dentro da sua própria economia e que, por conseguinte, reduzirão a necessidade de lavagem em países estrangeiros. A fórmula incorporada ao modelo assume simplesmente que, para cada ponto na escala de corrupção seja lavado, localmente, um volume adicional de 20% do dinheiro oriundo do crime. Disso resulta que países altamente corruptos (valores próximos de 5 na escala) apresentam de 80 a 100% dos recursos lavados localmente, enquanto aqueles com pontuações menores (valores ligeiramente acima de 1) apresentam apenas 20% a 30%. Para aqueles países sem pontuação no índice TI foram atribuídas notas equivalentes à média obtida para a região comercial do globo à que eles pertencem.

Os pressupostos atualmente utilizados no Passo 6 necessitam ser ratificados sob um ângulo teórico. A lógica por trás da decisão de lavar localmente, ou num mercado estrangeiro, não aparenta ser bem conhecida ou quantificada. Outros indicadores, tais como se o país possui alguma legislação sobre “transações suspeitas” ou uma agência de monitoramento, seriam talvez apropriados para inclusão nessa fórmula.

7. Por fim, o modelo estima como as parcelas lavadas externamente, oriundas de cada país, estão distribuídas entre os mais de 200 outros países no mundo. O atual pressuposto constrói quatro hipóteses de tendências prováveis:

[i] países estrangeiros com tolerância à lavagem de dinheiro (ex.: aqueles com leis sobre sigilo bancário ou com governos com atitudes não cooperativas com relação à prevenção de lavagem de dinheiro) atrairão uma maior proporção de fundos do que países mais vigilantes;

[ii] altos níveis de corrupção ou de conflito irão dissuadir os lavadores, devido ao risco de perderem seus fundos;

[iii] países com elevados níveis de PIB *per capita* serão os preferidos pelos lavadores, uma vez que fica mais fácil ocultar suas transações; e

[iv] tudo o mais constante, as distâncias geográficas e as diferenças lingüísticas e culturais atuam como desestimulantes dos lavadores de dinheiro.

É interessante observar os resultados dos primeiros três desses pressupostos, uma vez que eles podem ser combinados de forma a se obter um “índice de atratividade” a lavadores de dinheiro. A fórmula, em termos algébricos, é:

$$\text{Atratividade à Lavagem de Dinheiro} = [\text{PIB per capita}] * [3 * \text{SigiloBancário} + \text{AtitudeGov} + \text{MembroSWIFT} - 3 * \text{Conflito} - \text{Corrupção} + 15]$$

Onde,

- PIB *per capita* é medido em US\$;
- SigiloBancário é uma escala de 0 (nenhuma lei de sigilo) a 5 (leis rígidas de sigilo bancário);
- AtitudeGov é uma escala de 0 (governo não tolerante à lavagem) a 4 (governo tolerante);
- MembroSWIFT é 0 para países não-membros e 1 para membros da rede internacional de transferência de fundos SWIFT;

- Conflito é a escala de 0 (ausência de situação de conflito) a 4 (existência de situação de conflito);
- Corrupção é o índice modificado da Transparência Internacional (1=baixa, 5=alta corrupção);
- E a constante '15' é incluída para assegurar que todas as notas sejam maiores que zero.

As pontuações obtidas no cálculo deste índice, resultantes dos pressupostos utilizados no modelo atual, estão apresentadas na Tabela (1). É importante notar que uma pontuação elevada nesse índice não implica necessariamente displicência do regime bancário daquele país ou da postura de seu governo com relação à lavagem de dinheiro. Podem ser obtidas pontuações elevadas ao garantir-se um ambiente seguro para investimentos em geral, assim como um ambiente receptivo aos lavadores de dinheiro. Considerando que essas pontuações estão baseadas numa fórmula bastante simples, que deriva de informação pública disponível e da intuição do próprio pesquisador com relação à importância relativa dos diversos fatores, a maioria do *ranking* de diversos países parece bastante lógica.

A etapa final deste processo consiste em incorporar à fórmula um pressuposto de “desestímulo associado à distância”, para determinar como os fluxos oriundos de LD estão distribuídos entre os demais 225 países. A fórmula utilizada é:

$$\text{Proporção entre o fluxo de LD do país X para o país Y} = \frac{\text{Nota de Atratividade de Y}}{(\text{Distância entre o país X e o país Y})^2}$$

As distâncias entre países foram estimadas utilizando-se uma característica do software MAPINFO, identificando-se as latitudes e longitudes dos centros de gravidade aproximados das distribuições populacionais de cada país, valendo-se de geometria simples para calcular a distância entre eles. O uso do quadrado das distâncias como uma medida de desestímulo segue convenções da análise econômica regional obtidas empiricamente, segundo as quais as interações entre duas comunidades diminuem proporcionalmente ao quadrado da distância existente entre elas.

A fórmula de distância geográfica, após pesquisa mais aprofundada, deveria ser substituída por uma medida mais complexa – o “índice de proximidade comercial” – que seria obtido por meio de uma fórmula que incluiria, além da informação geográfica, dados sobre comércio e finanças bilaterais, estatísticas sobre transações em moeda, números sobre a movimentação além-fronteiras de moeda, e do efeito das ligações étnicas e lingüísticas entre países. Além disso, deveriam ser desenvolvidas medidas mais sensíveis da corrupção, do grau de conflito e de tolerância à LD, incluindo-se, talvez, relatórios estatísticos sobre atividades suspeitas.

Mais trabalho será certamente demandado antes que o resultado desse modelo possa ser considerado uma resposta adequada à questão da quantificação da LD global, mas essa abordagem parece ser viável e passível de posterior refinamento.

2. AS QUARENTA RECOMENDAÇÕES

As Quarenta Recomendações do FATF, transcritas integralmente no Anexo 1, constituem a base do modelo internacional a ser seguido por todos os países que desejam combater a lavagem de recursos oriundos do crime.

Elas representam os princípios básicos dos esforços de luta contra as atividades dos lavadores e foram concebidas para ter aplicação universal. As recomendações abrangem diversos aspectos, tais como o sistema penal, o sistema financeiro e sua regulamentação, e a cooperação internacional.

As recomendações, redigidas inicialmente em 1990, foram revistas em 1996 a fim de abranger a experiência acumulada nos seis anos anteriores e refletir a evolução ocorrida no âmbito da atividade de lavagem de dinheiro no período. Atualmente, está em curso um novo processo de revisão. A expectativa é que seja concluído até o final do primeiro semestre de 2003.

O FATF reconheceu, desde o início, que os países são dotados de sistemas jurídicos e financeiros diferentes, e que, por consequência, nem todos poderiam adotar medidas idênticas. Em virtude disso, as recomendações constituem princípios de ação que os países devem aplicar em função de suas circunstâncias particulares e restrições legais, deixando-lhes uma certa margem de flexibilidade e não impondo uma regulamentação exaustiva.

O FATF procurou estabelecer medidas que não são particularmente complexas ou difíceis, mas que dependem da vontade política para serem postas em prática. Outro intuito foi criar medidas que não comprometessem a liberdade de realizar operações legítimas, nem ameaçassem o desenvolvimento econômico.

As Recomendações, são apresentadas agrupadas em quatro grandes tópicos: a) âmbito geral das recomendações (Recomendações 1 a 3); b) papel dos sistemas jurídicos nacionais na luta contra a lavagem de dinheiro (Recomendações 4 a 7); c) papel do sistema financeiro na luta contra a lavagem de dinheiro (Recomendações 8 a 29); d) reforço da cooperação internacional (Recomendações 30 a 40).

As principais regras básicas contidas nas Recomendações que merecem destaque são²¹⁵:

- Criminalização da lavagem de recursos provenientes de crimes de natureza grave (Recomendação 4) e edição de leis para seqüestrar e confiscar o produto desses crimes (Recomendação 7).
- Obrigações para as instituições financeiras identificarem todos os seus clientes e manterem registros adequados das transações realizadas durante prazos apropriados (Recomendações 10 a 12).
- Exigência para que as instituições financeiras comuniquem transações suspeitas às autoridades nacionais competentes (Recomendação 15) e implementem um amplo conjunto de políticas, procedimentos, treinamentos e controles internos destinados à prevenção e combate à lavagem de dinheiro (Recomendação 19).
- Adequação dos sistemas nacionais de controle e de supervisão das instituições financeiras (Recomendações 26 a 29).
- Participação em tratados e convenções internacionais e implementação de uma legislação nacional que permita ao país cooperar pronta e efetivamente com os esforços internacionais em todos os níveis (Recomendações 32 a 40).

3. AS OITO RECOMENDAÇÕES ESPECIAIS

As chamadas “Oito Recomendações Especiais” adotadas na Reunião Plenária Extraordinária do FATF de outubro de 2001, foi a grande resposta de caráter financeiro adotada contra o terrorismo em decorrência dos atentados de 11 de setembro daquele ano. Essa iniciativa veio a somar-se à forte reação da comunidade internacional desencadeada por esses acontecimentos.

O combate ao financiamento do terrorismo tornou-se uma importante estratégia adotada pela comunidade internacional contra o terror. O objetivo dessa estratégia é, além de sufocar financeiramente os grupos terroristas, permitir a identificação dos líderes e fomentadores desses grupos através do rastreamento financeiro de suas atividades.

O modelo divulgado pelo FATF consistiu de oito novas recomendações, que somadas às quarenta recomendações já existentes, passaram a constituir o padrão de prevenção, detecção e repressão

²¹⁵ FATF. “As Quarenta Recomendações”. Disponível em <http://www1.oecd.org/fatf/pdf/40Rec_pt.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2002.

ao financiamento dos grupos terroristas a ser adotado por todos os países-membros do FATF, bem como por todos os demais que seguem suas orientações.

O texto integral das Oito Recomendações Especiais do FATF encontra-se no Anexo 2.

4. PAÍSES E TERRITÓRIOS NÃO-COOPERANTES – CRITÉRIOS²¹⁶

Durante a décima reunião plenária do FATF, foi elaborado relatório que define 25 critérios de avaliação a fim de determinar as condições para que se considere um país como não-cooperante no combate à lavagem de dinheiro. Esse trabalho foi realizado pelo Grupo *Ad hoc* sobre Países e Territórios Não-Cooperantes e teve como base o cumprimento ou não das Quarenta Recomendações FATF.

Mediante esses critérios, pode-se traçar um perfil dos países que não têm trabalhado em prol do combate às práticas de lavagem de dinheiro, quer seja pelo fato de terem uma legislação permissiva, ou mesmo pela falta de instrumentos jurídicos de fiscalização e regulamentação dos setores econômicos vulneráveis à lavagem de dinheiro. Também é objeto dos critérios de definição de país não-cooperante seu grau de cooperação internacional e troca de informações na luta contra a lavagem de dinheiro.

Segundo análise do FATF, quanto maior o número de critérios negativos que atingem o país, tanto menor o seu esforço no combate às práticas de lavagem de dinheiro. Assim esses países e territórios são incluídos em uma “lista negra” elaborada pelo Grupo.

A “Lista Negra” está dividida em várias subcategorias como: países claramente não-cooperantes (sérias deficiências legais em diversas áreas); países parcialmente não-cooperantes (restrições legais em algumas áreas) e países e territórios não-cooperantes de fato (embora não haja nenhum impedimento significativo quanto às leis e aos regulamentos, há um regime prático ineficaz). A alocação das jurisdições entre essas categorias depende do número de critérios atendidos. Cada categoria desencadeia diferentes graus de ação.

Por outro lado, durante a Reunião Plenária do FATF de outubro de 2000, ocorrida em Madri, decidiu-se pela implementação de mecanismos que permitam avaliar as medidas que vêm sendo tomadas pelos países que estão na “lista negra” no tocante ao efetivo combate à lavagem de dinheiro, a fim de serem reabilitados. Um dos mecanismos aprovados durante a reunião foi a criação de grupos revisores para países e territórios não-cooperantes.

²¹⁶ COAF (2001b, p. 31-32).

O texto integral dos 25 Critérios Definidores de Países e Territórios Não-Cooperantes encontra-se transcrito no Anexo 3.

5. ATRIBUIÇÃO DE NOTAS AOS PAÍSES EM RELAÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO

Metodologia:

- Os itens avaliados na Tabela 29 foram extraídos do relatório sobre lavagem de dinheiro e crimes financeiros referente a 2001, do Departamento de Estado dos EUA (USDS, 2002);
- Como critério de determinação de notas, foi atribuída a nota 1 (um), para o item que o país atende, e nota 0 (zero), para o item que o país não atende;
- Foi atribuído um hífen (-), equivalente à nota 0 (zero), para o item que não se dispõe de informação;
- O item “Comunicação Transações Suspeitas” originalmente podia conter quatro situações possíveis: obrigatória, facultativa, não atende, não se tem informação. Esse item foi desdobrado em dois outros itens: “Comunicação Transações Suspeitas (Facultativa)” e “Comunicação Transações Suspeitas (Obrigatória)”;
- No original, o item “Proibição de ‘Serviços *Offshore*’” indicava o oposto, isto é, se o país dispunha de um centro financeiro *offshore*;
- A nota final de cada país foi calculada somando-se as notas atribuídas às variáveis e padronizando-a, em seguida, numa escala de 0 a 10.

Itens avaliados:

- a) Criminalização da LD da Droga: indica se o país possui leis que criminalizam a lavagem de recursos oriundos do tráfico de drogas;
- b) Criminalização da LD de outros crimes: indica se o país possui leis que criminalizam a lavagem de recursos oriundos de outros tipos de crimes além do tráfico de drogas;
- c) Registro de Grandes Transações: indica se, por lei ou regulamento, os bancos são obrigados a manter registros de grandes transações em espécie ou outros instrumentos monetários equivalentes;
- d) Manutenção de Registros: indica se, por lei ou regulamento, os bancos são obrigados a manter registros, especialmente de grandes e não usuais transações, por um período específico de tempo, *e.g.*, cinco anos;

- e) Comunicação Transações Suspeitas (Facultativa): indica se, por lei ou regulamento, os bancos têm a faculdade de registrar e comunicar transações suspeitas ou não usuais às autoridades competentes;
- f) Comunicação Transações Suspeitas (Obrigatória): indica se, por lei ou regulamento, os bancos são obrigados a registrar e comunicar transações suspeitas ou não usuais às autoridades competentes. Uma efetiva política KYC é considerada pré-requisito nessa categoria;
- g) Unidade de Inteligência Financeira: indica se o país possui uma FIU de acordo com o conceito estabelecido pelo Grupo de Egmont;
- h) Identificação e Confisco de Ativos: indica se o país possui leis autorizando o rastreamento, congelamento, seqüestro e confisco de ativos identificados como relacionados a atividades de lavagem de dinheiro ou por elas gerados;
- i) Acordos de Compartilhamento de Ativos: indica se, por lei, regulamento ou acordo bilateral, o país permite o compartilhamento de ativos confiscados com um terceiro país que ajudou na condução das investigações;
- j) Cooper. com Órgãos Nac. Investigação: indica se, por lei ou regulamento, os bancos são obrigados a cooperar com as investigações sobre lavagem de dinheiro ou outros ilícitos, incluindo a mitigação do sigilo bancário.
- k) Cooper. com Órgãos Internac. Investigação: indica se, por lei ou regulamento, os bancos podem ou devem cooperar com investigações envolvendo ou iniciadas por um terceiro país, incluindo o compartilhamento de registros ou outros dados financeiros.
- l) Transporte Internacional de Moeda: indica se, por lei ou regulamento, o país, em cooperação com os bancos, controla ou monitora o fluxo de dinheiro em espécie que atravessa as fronteiras. A presença ou a ausência de regulamentos sobre transferências a cabo, o uso de formulários a serem preenchidos por pessoas transitando entre países, etc., são fundamentais nesse item;
- m) Acordos de Assistência Mútua: indica se, por lei ou regulamento, o país concorda em prover ou receber assistência legal mútua, incluindo o compartilhamento de registros e dados;
- n) Instituições Financeiras Não-Bancárias: indica se, por lei ou regulamento, o país obriga instituições financeiras não-bancárias a cumprir os mesmos padrões de identificação de clientes e o mesmo sistema de comunicação de operações suspeitas imposto aos bancos;

- o) Mitigação do Sigilo Bancário: indica se, por lei, o país concede aos bancos e a outras instituições financeiras, bem como aos seus empregados, a proteção contra as regras de quebra do sigilo bancário no caso de fornecimento de informações para autoridades em virtude de investigações autorizadas para tal;
- p) Proibição de “Serviços *Offshore*”: indica se, por lei ou regulamento, o país proíbe o funcionamento de bancos offshore e a prestação de outros serviços equivalentes;
- q) Convenção de Viena: indica se, até 31 de dezembro de 2001, o país implementou a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Drogas e Substâncias Psicotrópicas, de 1988.

6. POLÍTICA *KNOW YOUR CUSTOMER* – KYC

Entre os diversos documentos publicados pelo Comitê de Supervisão Bancária da Basiléia relacionados direta ou indiretamente à prevenção e combate do uso do sistema financeiro pelos lavadores de dinheiro, merece grande destaque o documento divulgado recentemente, em 2001, intitulado “*Customer Due Diligence for Banks*”.²¹⁷

Esse documento trata especificamente dos critérios mínimos a serem adotados pelos bancos para implementar efetivos programas “conheça seu cliente” (*Know Your Customer* – KYC). O objetivo do Comitê é o de divulgar e incentivar a adoção de práticas prudenciais amplas, as quais abrangem também os controles dos bancos com vista à prevenção à lavagem de dinheiro. Estabelece, ainda, um padrão do que deve ser entendido por KYC.

O Comitê reconhece que um programa KYC está mais proximamente associado com a luta contra a lavagem de dinheiro, a qual é essencialmente uma área de atuação do FATF. No entanto, o Comitê da Basiléia afirma que não é sua intenção duplicar os esforços desse organismo. Segundo o Comitê, políticas e procedimentos KYC sólidos são fundamentais para proteger a segurança e a solidez dos bancos e a integridade dos sistemas financeiros, a qual é sua área de interesse. Acrescenta, ainda, que sólidos procedimentos KYC devem ser vistos como um elemento crítico na administração efetiva dos riscos bancários.²¹⁸

Ainda de acordo com o Comitê da Basiléia, efetivos programas KYC ajudam a proteger a reputação dos bancos e a integridade dos sistemas bancários, reduzindo a possibilidade dos

²¹⁷ BIS (2001a).

²¹⁸ BIS (2001a, p. 2).

bancos virem a se tornar veículos ou vítimas de crimes financeiros e, conseqüentemente, de sofrerem danos em sua reputação.²¹⁹

Os programas KYC podem e devem ser utilizados pelos bancos como forma de administração de uma grande quantidade de riscos incorridos pela instituição. Entre esses riscos, estão incluídos os relacionados à lavagem de dinheiro: o risco legal e o de reputação, principalmente²²⁰. No entanto, a abordagem do Comitê da Basileia sobre KYC vai além da administração dos riscos associados à lavagem.

Pode-se destacar três grupos de controles internos previstos no documento do Comitê da Basileia, que constituem o cerne de um efetivo programa KYC: (a) políticas e procedimentos de aceitação de clientes; (b) políticas e procedimentos de identificação de clientes; (c) políticas e procedimentos de monitoramento de contas e transações.

As políticas e procedimentos de aceitação de clientes são entendidos como o conjunto de princípios, normas internas, rotinas e ferramentas, usado para “selecionar” os clientes da instituição.

Já os procedimentos de identificação de clientes são compostos por princípios, normas internas, rotinas e ferramentas, usadas para manterem atualizadas e confiáveis as informações sobre todos os clientes, correntistas ou não, do banco.

Por fim, as políticas e procedimentos de monitoramento de contas e transações são compostos por princípios, normas internas, rotinas e ferramentas, utilizadas para monitorar permanentemente a compatibilidade entre as operações do cliente e o que se é esperado em função de seu perfil (renda/faturamento, profissão/ramo de atividade, patrimônio, etc.).

O segundo tópico, tem sido tradicionalmente o mais enfatizado por vários organismos antilavagem. Não restam dúvidas que, sem uma adequada identificação do cliente, não há como estabelecer qualquer juízo sobre sua vinculação com atividades de lavagem, análise esta fundamental para os países em que a lei impõe a obrigação de comunicar/denunciar as operações suspeitas às autoridades competentes. No entanto, as políticas e procedimentos de monitoramento

²¹⁹ BIS (2001a, p. 3).

²²⁰ Ver capítulo anterior.

de contas e transações são tão ou mais importantes a esse fim.

ANEXOS

1. QUARENTA RECOMENDAÇÕES DO FATF – TEXTO INTEGRAL

A. ÂMBITO GERAL DAS RECOMENDAÇÕES

1. Cada país deve adotar as medidas imediatas para ratificar e cumprir plenamente a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e de Substâncias Psicotrópicas (Convenção de Viena).
2. As normas relativas ao segredo profissional das entidades financeiras devem ser concebidas de maneira a não impedir o cumprimento das Recomendações.
3. Um programa eficaz de luta contra a lavagem de dinheiro deve compreender um reforço da cooperação multilateral e assistência judicial mútua crescente nas investigações e processos em matéria de lavagem de dinheiro, bem como nos processos de extradição, sempre que possível.

B. PAPEL DOS SISTEMAS JURÍDICOS NACIONAIS NA LUTA CONTRA A LAVAGEM DE DINHEIRO

(i) Âmbito de aplicação da infração de lavagem de dinheiro

4. Cada país deve tomar as medidas necessárias, inclusive legislativas, a fim de incriminar a lavagem de dinheiro conforme previsto na Convenção de Viena. Cada país deve alargar a infração de lavagem de dinheiro oriundo do tráfico de estupefacientes à lavagem de dinheiro resultante de infrações graves. Cada país determinaria as infrações graves que devem ser consideradas subjacentes à lavagem de dinheiro.
5. Conforme previsto na Convenção de Viena, a infração de lavagem de dinheiro deve aplicar-se pelo menos às atividades intencionais de lavagem, considerando-se que o elemento intencional poderia ser deduzido de circunstâncias factuais objetivas.
6. Na medida do possível, a responsabilidade penal das próprias sociedades, e não somente a dos seus sócios, deve poder ser considerada.

(ii) Medidas provisórias e confisco

7. Os países devem, se necessário, adotar medidas similares às previstas na Convenção de Viena, inclusive medidas legislativas, a fim de que as autoridades competentes estejam em condições de apreender os bens lavados, os produtos obtidos, bem como os instrumentos, efetiva

ou potencialmente utilizados, para cometer qualquer infração de lavagem, ou ainda bens de valor equivalente, sem prejuízo dos direitos de terceiros de boa fé. Tais medidas devem permitir:

- (a) identificar, localizar e avaliar os bens objeto de confisco;
- (b) adotar medidas provisórias, tais como o congelamento e a apreensão, a fim de obstar a qualquer transação, transferência ou cessão dos referidos bens; e
- (c) tomar todas e quaisquer medidas de investigação apropriadas.

Além do confisco e das sanções penais, certos países devem considerar também o estabelecimento de sanções pecuniárias e civis e/ou ações judiciais, nomeadamente perante uma jurisdição cível, a fim de anular os contratos celebrados quando as partes sabiam ou deveriam saber que o contrato prejudicaria o país em questão, no que respeita à sua faculdade de cobrar essas pretensões pecuniárias, por exemplo, por meio do confisco ou da aplicação de multas e outras sanções.

C. PAPEL DO SISTEMA FINANCEIRO NA LUTA CONTRA A LAVAGEM DE DINHEIRO

8. As Recomendações 10 a 29 devem aplicar-se não somente aos bancos, mas também às instituições financeiras não-bancárias. Mesmo para as instituições financeiras não-bancárias que não estejam submetidas a um regime de supervisão prudencial formal em todos os países, por exemplo, as agências de câmbio, os governos devem ter a garantia de que tais instituições estão submetidas às mesmas leis e regulamentos contra a lavagem como todas as outras instituições financeiras, e que estas leis e regulamentos são efetivamente aplicados.

9. As autoridades nacionais competentes devem considerar a possibilidade de aplicar as Recomendações 10 a 21 e 23 ao exercício de atividades financeiras, a título comercial, por parte de empresas ou profissões que não são instituições financeiras, no caso de tal atividade estar autorizada ou não ser proibida. As “atividades financeiras” compreendem, de modo não taxativo, as atividades enumeradas no anexo. Cabe a cada país decidir se certas situações não deverão dar lugar à aplicação de medidas contra a lavagem de dinheiro, por exemplo, quando esteja em causa uma atividade financeira ocasional ou limitada.

(i) Regras de identificação de clientes e de conservação de documentos

10. As entidades financeiras não devem manter contas anônimas, nem contas sob nomes manifestamente fictícios: devem ser obrigadas (por lei, regulamento, acordos entre as autoridades de supervisão e instituições financeiras ou por acordos de auto-regulamentação entre entidades financeiras) a identificar, baseando-se em documento oficial ou outro documento de identidade fidedigno, os seus clientes habituais ou ocasionais, e a registrar essa identidade quando

estabelecem relações de negócio ou efetuam transações (especialmente quando abrem contas ou cadernetas de poupança, realizam transações fiduciárias, alugam cofres, ou procedem a transações importantes em numerário). A fim de satisfazer as exigências de identificação relativas às pessoas jurídicas, as entidades financeiras devem, se necessário, tomar medidas como:

(a) verificar a existência e a natureza do cliente obtendo de um registro público, do cliente ou de ambos, uma prova da constituição da sociedade, incluindo elementos relativos à denominação, forma jurídica, sede, dirigentes e às disposições que regulam o poder de obrigar a pessoa coletiva;

(b) verificar se qualquer pessoa que pretende agir em nome do cliente está autorizada a fazê-lo e identificar essa pessoa.

11. As entidades financeiras devem adotar medidas razoáveis para obter informações sobre a verdadeira identidade das pessoas em cujo nome é aberta uma conta ou é efetuada uma transação, se existir a mínima dúvida de que estes clientes não atuam por conta própria, como, por exemplo, no caso de pessoas jurídicas domiciliárias (i.e. instituições, sociedades, fundações, associações, *trusts*, etc. que não realizem transações comerciais ou industriais ou qualquer outra forma de atividade comercial no país onde está situada a sua sede social).

12. As entidades financeiras devem conservar, durante pelo menos cinco anos, todos os documentos relativos às transações efetuadas, tanto nacionais como internacionais, a fim de poder responder rapidamente aos pedidos de informação das autoridades competentes. Estes documentos devem ser suficientes para reconstituir as transações individuais (inclusive os montantes e tipos de divisa em causa, se for caso disso) de modo a fornecerem, se necessário, provas em processos de natureza criminal. As entidades financeiras devem conservar registro dos documentos comprobatórios da identificação dos seus clientes (por exemplo, cópia ou registro dos documentos oficiais como passaportes, cédulas de identidade, carteiras de habilitação ou documentos de idêntica natureza), documentos contábeis e correspondência comercial durante pelo menos cinco anos após o encerramento da conta. Estes documentos devem ser postos à disposição das autoridades nacionais competentes, no contexto das suas ações e investigações criminais.

13. Os países devem conceder uma particular atenção às ameaças de lavagem de dinheiro inerentes às novas tecnologias ou em desenvolvimento, que possam favorecer o anonimato, e adotar medidas suplementares, se necessário, para evitar a utilização destas tecnologias nos esquemas de lavagem de dinheiro.

(ii) Diligência acrescida das entidades financeiras

14. As entidades financeiras devem examinar, com particular atenção, todas as operações complexas, não habituais, importantes, e todos os tipos não habituais de transações, que não apresentem uma causa econômica ou lícita aparente. As circunstâncias e o objeto de tais operações devem ser examinados, na medida do possível; os resultados desse exame devem ser reduzidos a escrito e postos à disposição para ajudar as autoridades de supervisão, de detecção e de repressão, revisores oficiais de contas e auditores internos e externos.

15. Em caso de suspeita, por parte das entidades financeiras, de que certos capitais provêm de uma atividade de natureza criminal, devem ser obrigadas a declarar rapidamente as suas suspeitas às autoridades competentes.

16. As entidades financeiras, os seus dirigentes e empregados devem ser protegidos por disposições legislativas contra qualquer responsabilidade, penal ou civil, por violação de regras de confidencialidade, sejam elas impostas por contrato ou por qualquer disposição legislativa, regulamentar ou administrativa, se declararem de boa fé as suas suspeitas às autoridades competentes, mesmo quando não sabiam precisamente qual era a atividade criminal em questão, e mesmo que a atividade ilegal sob suspeita não tenha realmente ocorrido.

17. As entidades financeiras, os respectivos dirigentes e empregados não devem avisar os seus clientes, ou, se for o caso, não devem estar autorizados a avisá-los, quando levam ao conhecimento das autoridades competentes informações relativas a esses clientes.

18. As entidades financeiras, ao declarar as suas suspeitas, devem seguir as instruções provenientes das autoridades competentes.

19. As entidades financeiras devem elaborar programas de luta contra a lavagem de dinheiro, que compreendessem no mínimo:

(a) políticas, procedimentos e controles internos, inclusive a designação de pessoas responsáveis ao nível de direção geral, e procedimentos adequados na contratação dos seus empregados, a fim de garantir que esta se efetua de acordo com critérios rígidos;

(b) um programa contínuo de formação dos empregados;

(c) um dispositivo de controle interno para verificar a eficácia do sistema.

(iii) Medidas destinadas a fazer face ao problema dos países, total ou parcialmente, desprovidos de dispositivos de luta contra a lavagem de dinheiro

20. As entidades financeiras devem ter a garantia de que os princípios acima referidos são igualmente aplicados pelas suas sucursais e filiais majoritárias, situadas no estrangeiro, especialmente em países que não apliquem, ou apliquem de forma insuficiente, as presentes Recomendações, na medida em que as leis e regulamentos locais o permitam. Quando estas mesmas leis e regulamentos não o permitam, as autoridades competentes do país em que se situa o estabelecimento principal devem ser informadas pelas autoridades financeiras de que estas últimas não podem aplicar as Recomendações.

21. As entidades financeiras devem conceder particular atenção às suas relações de negócios e às transações com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive as sociedades e instituições financeiras, situadas em países que não aplicam estas Recomendações ou o fazem de modo insuficiente. Quando as referidas transações não apresentarem causa econômica ou lícita aparente, as suas circunstâncias e objeto devem, na medida do possível, ser examinados, os resultados desse exame devem ser reduzidos a escrito e estar disponíveis para ajudar as autoridades de supervisão, detecção e repressão, os revisores oficiais de contas e os auditores internos e externos.

(iv) Outras medidas destinadas a evitar a lavagem de dinheiro

22. Os países devem preocupar-se em tomar medidas realistas destinadas a detectar ou fiscalizar os movimentos físicos do e para o exterior de moeda e outros meios de pagamento ao portador, desde que a utilização dessa informação fosse estritamente limitada, e a liberdade dos movimentos de capitais não fosse, de maneira alguma, restringida.

23. Os países devem refletir sobre a eficácia e a utilidade de um sistema segundo o qual os bancos e outras entidades financeiras e intermediárias declarassem todas as transações nacionais e internacionais em dinheiro acima de certo montante, a uma agência central nacional, que dispusesse de base de dados informatizada, sendo essa informação acessível às autoridades competentes em matéria de lavagem de dinheiro, e a sua utilização estritamente limitada.

24. Os países devem apoiar, de modo geral, o desenvolvimento de técnicas modernas e seguras de gestão de fundos, incluindo o uso mais freqüente dos cheques, dos cartões de pagamento, das transferências automáticas de salários e do registro automatizado das operações sobre títulos, como meios de fomentar a redução das transferências em numerário.

25. Os países devem examinar, com particular atenção, as possibilidades de utilização abusiva de sociedades “de fachada” pelos autores de operações de lavagem de dinheiro, e considerar se será necessário adotar medidas suplementares para prevenir uma utilização ilícita dessas entidades.

(v) Atividade e papel das autoridades de regulamentação e outras autoridades administrativas

26. As autoridades competentes encarregadas da supervisão dos bancos ou de outras entidades ou intermediários financeiros, ou outras autoridades competentes, devem assegurar que as entidades controladas dispõem de programas adequados para evitar a lavagem de dinheiro. Estas autoridades devem colaborar com outras autoridades nacionais, judiciais, ou de detecção e de repressão, e prestar a sua colaboração, quer espontaneamente, quer a pedido, nas investigações e ações relativas à lavagem de dinheiro.

27. Devem ser designadas autoridades administrativas competentes para garantir o cumprimento efetivo de todas as Recomendações, através de um controle e regulamentação das profissões não-bancárias que recebam numerário, tais como definidas em cada país.

28. As autoridades competentes devem estabelecer diretivas a fim de auxiliar as entidades financeiras a detectar formas de comportamento suspeitas dos respectivos clientes. As referidas diretivas devem ser atualizadas e não teriam caráter taxativo, devendo ser sobretudo utilizadas para efeitos de formação do pessoal das instituições financeiras.

29. As autoridades competentes, que garantem a regulamentação ou a supervisão das entidades financeiras, devem adotar as medidas legislativas ou regulamentares necessárias para evitar que os criminosos ou os seus cúmplices adquiram o controle, ou participação significativa, em entidades financeiras.

D. REFORÇO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

(i) Cooperação Administrativa

Troca de informações de caráter geral

30. As administrações nacionais devem considerar a possibilidade de registrar, pelo menos de forma global, os fluxos internacionais de numerário em quaisquer divisas, a fim de possibilitar, através da combinação desses dados com os provenientes de outras fontes estrangeiras e com as informações detidas pelos bancos centrais, a avaliação dos fluxos em numerário entre países. Essas informações devem ser postas à disposição do Fundo Monetário Internacional e do Banco de Pagamentos Internacionais para facilitar estudos internacionais.

31. As autoridades internacionais competentes, por exemplo, a Interpol e a Organização Mundial das Alfândegas, devem encarregar-se de reunir e difundir entre as autoridades competentes as informações relativas aos desenvolvimentos mais recentes em matéria de lavagem de dinheiro e de técnicas de lavagem. Os bancos centrais e os organismos de regulamentação bancária poderiam fazer o mesmo em relação ao setor que têm sob a sua responsabilidade. As autoridades nacionais em diferentes setores, consultando as associações profissionais, poderiam então divulgar essa informação junto às instituições financeiras de cada país.

Troca de informações relativas a transações suspeitas

32. Cada país deve esforçar-se por melhorar a troca internacional de informações, espontânea ou “a pedido”, entre autoridades competentes, relativa a operações suspeitas, e a pessoas físicas ou sociedades implicadas nessas operações. Medidas rigorosas devem ser adotadas para garantir a conformidade dessa troca de informações com as disposições nacionais e internacionais em matéria de proteção da vida privada e da segurança dos dados.

(ii) Outras formas de cooperação

Fundamentos e meios para a cooperação em matéria de apreensão, cooperação judiciária e extradição

33. Os países devem tentar proceder de tal modo – num âmbito bilateral ou multilateral – que os diversos critérios considerados nas definições nacionais, a título de conhecimento do ato praticado – isto é, os diversos critérios relativos ao elemento intencional da infração – não afetem a capacidade ou a vontade dos países de cooperarem em matéria judiciária.

34. A cooperação internacional deve apoiar-se numa rede de acordos e convenções bilaterais e multilaterais baseados em conceitos jurídicos comuns, destinados a pôr em prática medidas concretas em favor da mais ampla cooperação possível.

35. Os países devem ser incitados a ratificar e aplicar as convenções internacionais adequadas à lavagem de dinheiro, tais como a Convenção de 1990 do Conselho da Europa relativa à Lavagem, Detecção, Apreensão e Perda dos Produtos do Crime.

Orientações para melhorar a mútua assistência judicial em matéria de lavagem de dinheiro

36. A cooperação entre as autoridades competentes dos diversos países deve ser fomentada no âmbito das investigações. Neste domínio, uma técnica de investigação válida e eficaz consistiria na entrega controlada de valores conhecidos ou presumidos como sendo produto do crime. Os países seriam incitados a apoiar essa técnica, sempre que possível.

37. Seria conveniente prever procedimentos de assistência judicial mútua em matéria penal, recorrendo-se a medidas de coação, tais como a produção de documentos por entidades financeiras e outras pessoas, a busca e revista de pessoas e locais, a apreensão e obtenção de provas destinadas a serem utilizadas na investigação ou diligências em matéria de lavagem de dinheiro ou em processos conexos, junto a jurisdições estrangeiras.

38. Seria conveniente que pudessem ser tomadas medidas rápidas, em resposta a solicitações de governos estrangeiros, para identificar, congelar, apreender e confiscar os produtos, ou outros bens de valor equivalente a esses produtos, derivados da lavagem de dinheiro ou de delitos sobre os quais assenta a atividade de lavagem de dinheiro.

39. A fim de evitar conflitos de competência, seria conveniente estudar a possibilidade de elaborar e implementar mecanismos que permitam determinar, no interesse da justiça, a jurisdição mais adequada para o julgamento das pessoas acusadas, em casos sujeitos a processos em vários países. De igual modo, devem existir medidas destinadas a coordenar os processos de apreensão e confisco, podendo incluir a repartição dos bens apreendidos.

40. Os países devem dispor de processos para obter ou conceder a extradição, quando possível, de indivíduos acusados de lavagem de dinheiro ou de infrações conexas. Em conformidade com o sistema jurídico nacional, cada país deve reconhecer a lavagem de dinheiro como infração susceptível de permitir a extradição. Na medida em que as suas estruturas jurídicas o permitam, os países poderiam considerar a simplificação do procedimento de extradição, através da transmissão direta dos pedidos de extradição entre os ministérios competentes, da extradição das pessoas baseada unicamente em mandatos de detenção ou julgamento, da extradição dos seus nacionais, e/ou da extradição simplificada de pessoas que aceitem renunciar ao processo formal de extradição.

ANEXO À RECOMENDAÇÃO N° 9

Lista de atividades financeiras desenvolvidas por profissões ou entidades que não são entidades financeiras:

1. Recepção de depósitos e de outros fundos reembolsáveis do público.
2. Empréstimos, incluindo nomeadamente:
 - crédito ao consumo;
 - crédito hipotecário;

- *factoring*, com ou sem recurso;
 - financiamento de transações comerciais ("*forfaiting*" incluído).
3. Locação financeira.
 4. Serviços de transferências monetárias.
 5. Emissão e gestão de meios de pagamento (por exemplo, cartões de crédito e de débito, cheques, cheques de viagem e cartas de crédito).
 6. Prestação de garantias e outros compromissos.
 7. Transações efetuadas por conta de clientes (operações a contado, a prazo, *swaps*, futuros, opções) sobre:
 - (a) instrumentos do mercado monetário (cheques, certificados de depósito, etc.);
 - (b) mercado de câmbios;
 - (c) instrumentos sobre divisas, taxas de juro e índices;
 - (d) valores mobiliários;
 - (e) operações a prazo sobre mercadorias.
 8. Participação em emissões de valores mobiliários e prestação de serviços financeiros conexos.
 9. Gestão individual e coletiva de patrimônios.
 10. Guarda e administração de fundos ou valores mobiliários, por conta de clientes.
 11. Operações de seguros de vida e outras formas de colocação.
 12. Câmbio manual.

Notas interpretativas das Quarenta Recomendações:

No período entre 1990 e 1995, o FATF elaborou diversas Notas Interpretativas destinadas a esclarecer a aplicação de certas Recomendações. Por ocasião da revisão das Quarenta Recomendações, certas Notas Interpretativas foram atualizadas a fim de refletir as alterações introduzidas nas Recomendações. Em 2 de Julho de 1999 o FATF adaptou uma nova Nota Interpretativa à Recomendação 15.

Recomendação 4

Os países devem considerar a possibilidade de criminalizar a lavagem de dinheiro baseando-se em todas as infrações graves que dão origem a um montante importante de produtos.

Recomendação 8

As recomendações do FATF devem ser aplicadas particularmente ao seguro de vida e aos outros produtos de colocação propostos pelas companhias de seguros, uma vez que a Recomendação 29 é aplicável a todo o setor dos seguros.

Recomendações 8 e 9 (Agências de câmbio)**Introdução**

1. As agências de câmbio constituem um elo importante da atividade de lavagem de dinheiro, uma vez que é difícil localizar a origem do dinheiro depois de trocado. Os exercícios de tipologias dirigidos pelo FATF revelaram um aumento do recurso às agências de câmbio nas operações de lavagem de dinheiro. Seria assim importante tomar medidas eficazes nesta área. Esta Nota Interpretativa concretiza a aplicação das Recomendações do FATF referentes ao setor financeiro e às agências de câmbio, e quando oportuno, define as opções na matéria.

Definição de agências de câmbio

2. Para efeitos desta Nota, as agências de câmbio definem-se como instituições que efetuam operações de câmbio manual (em dinheiro, por cheque ou por meio de cartões de crédito). As operações de câmbio que apenas constituem o acessório da atividade principal de uma empresa já são abrangidas pela Recomendação 9. Por conseguinte, exclui-se este tipo de operações do âmbito de aplicação desta Nota. Medidas necessárias aplicáveis às agências de câmbio

3. A fim de lutar contra a utilização das agências de câmbio para efeitos de lavagem de dinheiro, as autoridades competentes devem adotar medidas que lhes permitam conhecer a totalidade das pessoas físicas e jurídicas que, na sua atividade profissional, efetuam operações de câmbio.

4. Os membros do FATF devem, no mínimo, dispor de um sistema eficaz através do qual as agências de câmbio possam ser conhecidas ou declaradas às autoridades competentes (autoridades de supervisão ou serviços operacionais). Um dos meios para atingir esse objetivo poderia consistir em impor às agências de câmbio que transmitam a uma autoridade designada uma simples declaração incluindo informações adequadas sobre a própria instituição e os seus dirigentes. A autoridade em questão poderia, então, entregar um comprovante ou conceder uma autorização tácita: considerando-se, como tal, a ausência de objeções.
5. Os membros do FATF poderiam ainda considerar a possibilidade de introduzir um procedimento de autorização formal. As pessoas que pretendessem abrir uma agência de câmbio devem apresentar o pedido a uma autoridade habilitada a conceder as autorizações caso a caso. O pedido de autorização deve conter as informações exigidas pelas autoridades e comportar, pelo menos, elementos detalhados sobre a instituição candidata e os seus dirigentes. A autorização seria concedida caso a agência de câmbio satisfizesse as condições exigidas relativamente aos seus dirigentes e acionistas e, nomeadamente, os critérios de “competência e honorabilidade”.
6. Outra fórmula possível consistiria numa combinação dos processos de declaração e de autorização. As agências de câmbio devem comunicar a sua existência a uma autoridade designada, mas não teriam de aguardar autorização para iniciar as suas atividades. A autoridade em questão teria a liberdade de aplicar os critérios de “competência e honorabilidade” à gestão das agências de câmbio após o início da atividade e, se fosse o caso, proibir a continuação desta.
7. Em caso de obrigatoriedade das agências de câmbio se submeterem a uma declaração de atividade ou de formularem um pedido de registro, a autoridade competente (que poderá ser um organismo público ou uma organização auto-regulamentada) poderia estar habilitada a publicar a lista das agências de câmbio registradas, mantendo um registro informatizado das mesmas. Essa autoridade seria igualmente habilitada a propor ações contra as agências de câmbio que exercessem a sua atividade sem ter feito a declaração ou sem estarem registradas.
8. Como se encontra previsto nas Recomendações 8 e 9 do FATF, as agências de câmbio devem ser submetidas à mesma regulamentação contra a lavagem de dinheiro que as outras entidades financeiras. As Recomendações do FATF em matéria financeira devem portanto ser aplicadas às agências de câmbio. As obrigações referentes à identificação, notificação de transações suspeitas, obrigação de diligência e conservação de documentos relevantes revestem uma importância particular.

9. Para garantir o cumprimento efetivo das prescrições em matéria de luta contra a lavagem de dinheiro por parte das agências de câmbio, seria conveniente estabelecer e manter mecanismos de controle do cumprimento dessas obrigações. Caso haja um organismo de registro que receba as declarações de atividade das agências de câmbio, este último poderia encarregar-se desta função. Mas o controle poderia também ser confiado a outras autoridades designadas (que o exerceriam diretamente, ou por intermédio de terceiros, tais como empresas privadas de auditoria). Devem impor-se medidas adequadas contra as agências de câmbio que não respeitem as orientações em matéria de luta contra a lavagem de dinheiro.

10. O setor das agências de câmbio tende a ser um setor não estruturado (ao contrário do setor bancário), e desprovido de organismos representativos a nível nacional que possam servir de intermediário nas relações com as autoridades. Por isso é importante que os membros do FATF adotem medidas eficazes para garantir que as agências de câmbio conhecem as suas responsabilidades em matéria de luta contra a lavagem de dinheiro e assegurar a transmissão de informações a esta atividade, tais como, as diretrizes relativas às transações suspeitas. Neste sentido, seria útil incrementar o desenvolvimento de organizações profissionais.

Recomendações 11 e 15 a 18

Quando for necessário conhecer a verdadeira identidade do cliente, e a fim de evitar que as pessoas jurídicas não sejam utilizadas abusivamente por pessoas físicas, como meio de operar, na realidade, através de contas anônimas, as instituições financeiras devem, se essa informação não puder ser obtida em registros públicos ou outras fontes seguras, pedir ao cliente elementos relativos aos principais proprietários ou beneficiários. Estes elementos devem ser atualizados. Se o cliente não dispuser dessa informação, a entidade financeira deve pedir-lhe informações sobre o detentor do controle real das pessoas jurídicas.

Se a informação adequada não estiver disponível, as entidades financeiras devem examinar, com particular atenção, as relações de negócios e as transações realizadas com o cliente.

Se, a partir dos elementos fornecidos pelo cliente ou outras fontes, a entidade financeira tiver razões para crer que a conta do cliente é utilizada em operações de lavagem de dinheiro, a mesma deverá respeitar a legislação aplicável, os regulamentos, as diretivas ou os acordos relativos à comunicação das suspeitas ou cessar os negócios com tais clientes.

Recomendação 11

Um banco ou outra entidade financeira deve conhecer a identidade dos seus próprios clientes, mesmo que estes sejam representados por advogados, a fim de detectar e impedir as transações suspeitas e de estar em condições de responder rapidamente aos pedidos de informação ou de levar o caso perante as autoridades competentes. Em consequência, a Recomendação 11 aplica-se também à situação em que um advogado atue como intermediário em matéria de serviços financeiros.

Recomendação 14

(a) Na interpretação desta Recomendação, é necessário examinar, com particular atenção, não apenas as transações entre as instituições financeiras e os seus clientes, mas também as transações e/ou entregas, em particular de divisas e instrumentos equivalentes, entre as próprias entidades financeiras e ainda as transações no interior dos grupos financeiros. Como os termos da Recomendação 14 dão a entender, “todas” as transações estão cobertas, devendo a mesma Recomendação aplicar-se às transações intra e interbancárias.

(b) Deve entender-se a palavra “transações” como designando também o próprio produto do seguro, o pagamento do prêmio e as prestações.

Recomendação 15

Ao aplicarem a Recomendação 15, as instituições financeiras devem comunicar as operações suspeitas, independentemente de considerarem que as mesmas também envolvem aspectos fiscais. Os países devem ter em consideração que, com o objetivo de dissuadir as instituições financeiras de comunicarem operações suspeitas, os lavadores de dinheiro podem tentar declarar, *inter alia*, que as respectivas transações se encontram relacionadas com assuntos fiscais.

Recomendação 22

(a) A fim de facilitar a detecção e vigilância das transações em numerário, sem entravar de maneira alguma, a liberdade dos movimentos de capitais, os países-membros poderão examinar a possibilidade de submeter todas as transferências do e para o exterior, cujo montante exceda um determinado limiar, a verificação, vigilância administrativa, declaração ou submissão a registro.

(b) Se um país descobrir um transporte internacional anormal de divisas, instrumentos monetários, metais ou pedras preciosas, etc., deve comunicar, se for o caso, às autoridades aduaneiras ou outras autoridades competentes do país de origem e/ou de destino da entrega, e cooperar a fim de determinar a fonte, o destino e o objeto dessa entrega e tomar medidas apropriadas.

Recomendação 26

Relativamente a esta Recomendação, cabe observar que seria útil para detectar, de modo eficaz, a lavagem de dinheiro, se as autoridades competentes colocassem à disposição dos investigadores as informações estatísticas disponíveis, especialmente quando essas informações contenham indicadores específicos de atividades de lavagem de dinheiro. Por exemplo, se as estatísticas das autoridades competentes mostrarem um desequilíbrio entre o desenvolvimento das atividades de serviços financeiros em determinada zona geográfica de um país e o desenvolvimento da economia local, este desequilíbrio poderá constituir um indício da existência de atividades de lavagem de dinheiro na região. Outro exemplo seria constituído por alterações manifestas dos fluxos de moedas nacionais sem causa econômica legítima aparente.

Impõe-se contudo uma análise prudente destes dados estatísticos, designadamente quando não houver necessariamente uma relação direta entre os fluxos financeiros e a atividade econômica (pode ser o caso de fluxos financeiros de um centro financeiro internacional, em que uma parte importante do serviço de gestão de patrimônios é garantida aos clientes estrangeiros, ou que possui um mercado interbancário importante sem relação com a atividade econômica local).

Recomendação 29

Por conseguinte, a Recomendação 29 não pode ser interpretada como visando a introdução de um sistema de revisão periódica das autorizações concedidas às tomadas de controle do capital de entidades financeiras, unicamente para efeitos de luta contra a lavagem de dinheiro. Entretanto ela sublinha, do ponto de vista do FATF, a necessidade de uma revisão das autorizações concedidas aos acionistas que controlam o capital de entidades financeiras (especialmente bancos e estabelecimentos não bancários). Por conseguinte, quando houver critérios de aptidão (ou de honorabilidade) dos acionistas, as autoridades de supervisão devem estar atentas à adequação dos mesmos aos objetivos de luta contra a lavagem de dinheiro.

Recomendação 33

Com o devido respeito aos princípios do direito nacional, os países devem fazer todo o possível para assegurar que as diferenças nas definições nacionais do crime de lavagem de dinheiro – por exemplo, os diversos critérios referentes ao elemento intencional da infração, as diferenças relativas ao tipo de infração subjacente e as que se referem à acusação da prática da infração antecedente em caso de lavagem de dinheiro – não afetam a capacidade ou a vontade dos países de cooperarem em matéria judiciária.

Recomendação 36 (Entrega controlada)

A entrega controlada de fundos provenientes, de modo certo ou presumido, de atividades criminosas constitui uma técnica operacional válida e eficaz para obter esclarecimentos e provas sobre operações internacionais de lavagem de dinheiro. Em certos países, as técnicas de entrega controlada podem englobar também a apreensão de fundos. Estas técnicas podem ser bastante úteis na realização de investigações penais específicas, e podem ainda facilitar a obtenção de informações mais gerais sobre as atividades de lavagem de dinheiro. A utilização dessas técnicas deverá ser fortemente incrementada. Por conseguinte, devem ser adotadas disposições adequadas para que nenhum obstáculo se verifique, nos sistemas jurídicos, de molde a impedir a utilização da técnica das entregas controladas, ressalvadas exigências legais e autorizações judiciais. O FATF apóia os compromissos da Organização Mundial das Alfândegas e da Interpol no sentido de incitar os seus membros a adotar todas as disposições adequadas para fazer progredir a utilização destas técnicas.

Recomendação 38

- (a) Cada governo deve considerar, quando possível, a criação de um fundo para os bens apreendidos, no qual seriam depositados, total ou parcialmente, os bens confiscados, para finalidades operacionais, de educação, saúde ou quaisquer outras.
- (b) Cada governo deve considerar, quando possível, a tomada de medidas necessárias que lhe permitam repartir, com ou entre outros países, os bens confiscados, em particular, quando o confisco for o resultado, direto ou indireto, de operações coordenadas.

Detenções e apreensões diferidas

Os países devem considerar a possibilidade de tomar medidas, inclusive legislativas, a nível nacional, para permitir às autoridades competentes investigar a atividade de lavagem de dinheiro, diferir a detenção de suspeitos e/ou a apreensão de bens ou não proceder a tais detenções e apreensões, com o propósito de identificar as pessoas implicadas nessas atividades ou de reunir provas. Sem tais medidas, não é possível aplicar certos procedimentos, como as entregas controladas e as operações dissimuladas.

2. OITO RECOMENDAÇÕES ESPECIAIS DO FATF²²¹ – TEXTO INTEGRAL

1. Adotar medidas imediatas para ratificar e implementar os instrumentos da Organização das Nações Unidas que tratam do assunto;
2. Criminalizar o financiamento, os atos e as organizações terroristas;
3. Tornar indisponível e confiscar ativos de terroristas;
4. Comunicar transações suspeitas ligadas ao terrorismo;
5. Ampliar ao máximo a assistência às autoridades reguladoras e executoras das leis de outros países em suas investigações de financiamento de terrorismo;
6. Impor medidas de combate à lavagem de dinheiro aos sistemas alternativos de remessa de valores;
7. Incrementar medidas de identificação de clientes em transferências de recursos fora do sistema bancário (transferências a cabo) domésticas e internacionais;
8. Assegurar que entidades, em especial as organizações sem fins lucrativos, não possam ser usadas para financiar o terrorismo.

3. PAÍSES E TERRITÓRIOS NÃO-COOPERANTES – CRITÉRIOS – TEXTO INTEGRAL

A. Lacunas nos regulamentos financeiros

(i) Inexistência ou inadequação de regulamentos e instituições financeiras de supervisão

1. Ausência ou ineficácia de regulamentos e supervisão para as instituições financeiras de um país ou território, *onshore* ou *offshore*, segundo uma base equivalente dos padrões internacionais aplicáveis à lavagem de dinheiro.

(ii) Inadequação do licenciamento e da criação de regras para as instituições financeiras, incluindo a avaliação da capacidade de seus gerentes e proprietários.

2. Possibilidade de pessoas físicas ou jurídicas operarem uma instituição financeira sem autorização ou registro ou com requisitos ultrapassados para autorização ou registro.
3. Ausências de medidas de proteção contra o controle, por parte de criminosos, de funções

²²¹ COAF (2002a).

de gerenciamento ou aquisição de grandes investimentos em instituições financeiras.

(iii) Medidas inadequadas de identificação de cliente das instituições financeiras.

4. Existência de contas anônimas ou contas registradas com nomes fictícios.
5. Falta de leis, regulamentos, convênios eficazes entre autoridades supervisoras e instituições financeiras ou acordos de auto-regulamentação entre instituições financeiras na identificação do cliente ou beneficiário da conta pela instituição financeira:

- nenhuma obrigação em verificar a identidade do cliente;
- nenhuma exigência em identificar os beneficiários quando há dúvidas ou se o cliente está agindo em seu próprio nome;
- nenhuma obrigação em atualizar a identificação do cliente ou beneficiário quando surgirem dúvidas, assim como sua identidade em relações de negócios;
- nenhuma exigência para as instituições financeiras em desenvolver contínuos programas de treinamento antilavagem de dinheiro.

6. Falta de uma obrigação legal ou regulatória para as instituições financeiras, convênios entre autoridades supervisoras e instituições financeiras ou auto-acordos entre as instituições financeiras para registrar e manter, por um tempo razoável e suficiente, documentos relativos à identidade de seus clientes, bem como registros de transações nacionais e internacionais.
7. Obstáculos legais ou práticos ao acesso por autoridades judiciais e administrativas a informações relativas à identidade de seus correntistas ou beneficiários e informações relativas às transações registradas.

(iv) Condições excessivas de sigilo com relação a instituições financeiras.

8. Cláusulas de sigilo que podem ser invocadas contra, mas não levantadas por autoridades administrativas competentes no contexto de inquéritos relativos a lavagem de dinheiro.
9. Cláusulas de sigilo que podem ser invocadas contra, mas não levantadas por autoridades judiciais em investigações criminais reativas a lavagem de dinheiro.

(v) Falta de um eficiente sistema de comunicação de transações suspeitas.

10. Ausência de um eficiente sistema mandatório de comunicação de transações suspeitas ou incomuns à autoridade competente, desde que tal sistema tenha a finalidade de detectar e processar lavagem de dinheiro.

11. Falta de monitoramento e sanções administrativas e criminais quanto à obrigatoriedade em comunicar transações suspeitas ou incomuns.

B. Obstáculos que surgem de outras medidas regulatórias

(i) Requisitos legais inadequados de controle de operações de comércio, especialmente no que diz respeito ao registro de pessoas jurídicas.

12. Mecanismos inadequados para identificar, registrar e disponibilizar informação relevante quanto a pessoas jurídicas (razão social, forma legal, endereço, identidade dos diretores, cláusulas que regulam o poder de obrigar a entidade).

(ii) Falta de identificação dos beneficiários das pessoas jurídicas.

13. Obstáculos à identificação pelas instituições financeiras dos beneficiários e diretores de uma companhia ou beneficiários de pessoas jurídicas.

14. Sistemas regulatórios ou outros sistemas que permitem, sem informar às autoridades competentes, que as instituições financeiras realizem negócios financeiros onde o beneficiário das transações é desconhecido, ou é representado por um intermediário que se recusa a dar aquela informação.

C. Obstáculos à cooperação internacional

(i) Obstáculos à cooperação internacional pelas autoridades administrativas

15. Leis ou regulamentos que proíbem o intercâmbio internacional entre autoridades administrativas anti-lavagem de dinheiro, que não permitem alternativas ou que sujeitam o intercâmbio de informação a condições excessivamente restritivas.

16. Proibição de autoridades administrativas relevantes em conduzir investigações ou inquéritos em nome ou para a conta de seu parceiro estrangeiro.

17. Indisposição em responder construtivamente a pedidos (falha em executar as medidas apropriadas nesse sentido, demora em responder).

18. Práticas restritivas na cooperação internacional contra a lavagem de dinheiro entre autoridades supervisoras ou entre FIUs para análise e investigação de transações suspeitas, especificamente nos níveis em que essas transações podem estar relacionadas com questões tributárias.

(ii) Obstáculos à cooperação internacional de autoridades judiciais.

19. Falha quanto à criminalização da lavagem de produtos de crimes graves.
20. Leis ou regulamentos que proíbem o intercâmbio internacional de informações entre autoridades judiciais (particularmente reservas específicas a cláusulas antilavagem de dinheiro em acordos internacionais) ou impondo condições altamente restritivas no intercâmbio de informações.
21. Falta de disposição em responder construtivamente a pedidos de assistência legal mútua (por exemplo, falha em executar medidas apropriadas nesse sentido, demora em responder).
22. Recusa em realizar cooperação judicial em casos que envolvam crimes reconhecidos como tal pela jurisdição requerida especialmente no campo onde questões tributárias estejam envolvidas.

D. Recursos inadequados para prevenir e detectar atividades de lavagem de dinheiro

(i) Falta de recursos nos setores público e privado.

23. Falha em fornecer recursos técnicos, humanos e financeiros necessários às autoridades administrativas e judiciais para que possam exercer suas funções ou conduzir suas investigações.
24. Corpo profissional inadequado ou corrupto dentro dos órgãos governamentais supervisores, administrativos e judiciais ou aqueles responsáveis pelo controle de políticas antilavagem de dinheiro na indústria de serviços financeiros.

(ii) Ausência de uma unidade financeira de inteligência ou um mecanismo equivalente.

25. Falta de uma unidade centralizada (por exemplo, uma unidade financeira de inteligência) ou de um mecanismo equivalente para o recebimento, análise e disseminação de informações sobre transações suspeitas para as autoridades competentes.

TABELAS

1. *RANKING DA ATRATIVIDADE À LAVAGEM DE DINHEIRO – MODELO DE WALKER*

País	Nota ^(*)
Luxemburgo	686
EUA	634
Suiça	617
Ilhas Cayman	600
Áustria	497
Holanda	476
Liechtenstein	466
Vaticano, Cidade	449
Reino Unido	439
Cingapura	429
Hong Kong	397
Irlanda	356
Bermuda	313
Bahamas, Andorra, Brunei, Noruega, Islândia, Canadá	250-299
Portugal, Dinamarca, Suécia, Mônaco, Japão, Finlândia, Alemanha, Nova Zelândia, Austrália, Bélgica	200-249
Barein, Catar, Itália, Taiwan, Emirados Árabes, Barbados, Malta, França, Chipre	150-199
Gibraltar, Açores (Portugal), Ilhas Canárias, Groenlândia, Belarus (Bielo-Rússia), Espanha, Israel	100-149
República Tcheca, Letônia, São Vicente, Malásia, Estônia, Omã, Lituânia, Ilhas Marianas do Norte, Grécia, Coreia do Sul, Seychelles, Azerbaijão, Anguilla, Aruba (Hol.), Kuwait, Hungria, Arábia Saudita, Ilhas Virgens Britânicas, Guam, Brasil, Panamá, Rússia, Costa Rica, Ilhas Maurício, Gabão, Armênia, Tailândia, Macedônia, Granada	50-99
Polônia, Eslováquia, Geórgia, São Cristóvão e Névis, Dominica, Santa Lúcia, Belize, Guadalupe, Martinica, Porto Rico, Ilhas Virgens (USA), Argentina, Croácia, Uruguai, Ilhas Midway, Barbuda, Eslovênia, Suriname, Botsuana, Romênia, Chile, Bulgária, Polinésia Francesa, Nova Caledônia, Iugoslávia, Trinidad, Líbia, Turquia, Albânia, Líbano, Guatemala, Equador, Moldávia, África do Sul, Guiana Francesa	25-49
Ilhas Falkland (Malvinas), Vanuatu, Venezuela, Ucrânia, Ilhas Cook, Filipinas, Ilhas Turks e Caicos, Fiji, Ilhas Marshall, México, Nauru, Argélia, Antígua, Bolívia, Uzbequistão, Síria, Samoa, Marrocos, Indonésia, Colômbia, Cuba, Bósnia e Herzegovina, Tunísia, Jordânia, Paraguai, Jamaica, San Marino, Ilhas Mayotte, Ilhas Palau, Honduras, Niue, Reunion, Namíbia, Somália, Congo, Tonga, Iraque, Suazilândia, República Dominicana, Cazaquistão, Quirguistão, Turcomenistão, El Salvador	10-24
Camarões, Butão, Coreia do Norte, Costa do Marfim, Estados Federados da Micronésia, Kiribati, Tuvalu, Papua-Nova Guiné, Zimbábue, Saara Ocidental, Irã, Cabo Verde, Senegal, Egito, Peru, Sri Lanka, Djibouti, Mongólia, Ilhas Salomão, Zâmbia, Lesoto, Iêmen, Ilhas Comores, São Tomé, Maldivas, Benin, Nicarágua, Paquistão, Guiana, Burkina Faso, Nigéria, Guiné Equatorial, Mauritânia, Gâmbia, Myanmar, Guiné, China, Gana, Haiti, Vietnã, Madagascar, Quênia, Togo, Tadjiquistão, Índia, República Central Africana, Sudão, Tanzânia, Mali, Laos, Níger, Malawi, Uganda, Guiné Bissau, Nepal, Angola, Bangladesh, Libéria, Zaire, Camboja, Ruanda, Moçambique, Etiópia, Afeganistão, Burundi, Serra Leoa, Chade, Antártida, Ilha Europa	0-9

(*) Quanto maior a nota, maior a atratividade à lavagem de dinheiro. Fonte: WALKER (1998).

2. ORIGEM DO DINHEIRO LAVADO – MODELO DE WALKER

<i>Ranking</i>	<i>Origem</i>	<i>Valor por ano (\$US milhões)</i>	<i>% Total</i>
1	EUA	1.320.228	46,3%
2	Itália	150.054	5,3%
3	Rússia	147.187	5,2%
4	China	131.360	4,6%
5	Alemanha	128.266	4,5%
6	França	124.748	4,4%
7	Romênia	115.585	4,1%
8	Canadá	82.374	2,9%
9	Reino Unido	68.740	2,4%
10	Hong Kong	62.856	2,2%
11	Espanha	56.287	2,0%
12	Tailândia	32.834	1,2%
13	Coréia do Sul	21.240	0,7%
14	México	21.119	0,7%
15	Áustria	20.231	0,7%
16	Polônia	19.714	0,7%
17	Filipinas	18.867	0,7%
18	Holanda	18.362	0,6%
19	Japão	16.975	0,6%
20	Brasil	16.786	0,6%
Subtotal	Países do ranking	2.573.813	90,3%
Total	Todos os países	2.850.470	100,0%

Fonte: WALKER (1998).

3. DESTINO DO DINHEIRO LAVADO – MODELO DE WALKER

<i>Ranking</i>	<i>Destino</i>	<i>Valor por ano (R\$ milhões)</i>	<i>% Total</i>
1	EUA	538.145	18,9%
2	Ilhas Cayman	138.329	4,9%
3	Rússia	120.493	4,2%
4	Itália	105.688	3,7%
5	China	94.726	3,3%
6	Romênia	89.595	3,1%
7	Canadá	85.444	3,0%
8	Vaticano	80.596	2,8%
9	Luxemburgo	78.468	2,8%
10	França	68.471	2,4%
11	Bahamas	66.398	2,3%
12	Alemanha	61.315	2,2%
13	Suíça	58.993	2,1%
14	Bermuda	52.887	1,9%
15	Holanda	49.591	1,7%
16	Liechtenstein	48.949	1,7%
17	Áustria	48.376	1,7%
18	Hong Kong	44.519	1,6%
19	Reino Unido	44.478	1,6%
20	Espanha	35.461	1,2%
Subtotal	Países do ranking	1.910.922	67,0%
Total	Todos os países	2.850.470	100,0%

Fonte: WALKER (1998).

4. COMPOSIÇÃO DO FATF

Membros Permanentes	1 Argentina	12 Grécia	23 Noruega
	2 Austrália	13 Conselho de Cooperação do Golfo	24 Portugal
	3 Áustria	14 Hong Kong (China)	25 Cingapura
	4 Bélgica	15 Islândia	26 Espanha
	5 Brasil	16 Irlanda	27 Suécia
	6 Canadá	17 Itália	28 Suíça
	7 Dinamarca	18 Japão	29 Turquia
	8 Comissão Europeia	19 Luxemburgo	30 Reino Unido
	9 Finlândia	20 México	31 Estados Unidos
	10 França	21 Holanda	
	11 Alemanha	22 Nova Zelândia	
Observadores	Grupos Regionais do Estilo do FATF		
	1 Grupo de Ação Financeira da Ásia / Pacífico (GAFIAP)		
	2 Grupo de Ação Financeira do Caribe (GAFIC)		
	3 Conselho da Europa – Comitê PC-R-EV		
	4 Grupo Anti Lavagem do Leste e Sul da África (GALDLA)		
	5 Grupo de Ação Financeira da América do Sul (GAFISUD)		
	Outros Organismos Internacionais		
	6 Banco Africano de Desenvolvimento		
	7 Banco de Desenvolvimento da Ásia		
	8 Grupo de Egmont		
	9 Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento		
	10 Banco Central Europeu		
	11 Europol		
	12 Banco Interamericano de Desenvolvimento		
	13 Fundo Monetário Internacional		
	14 <i>International Organization of Securities Commissions (IOSCO)</i>		
	15 Interpol		
	16 <i>Offshore Group of Banking Supervisors (OGBS)</i>		
	17 Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (OEA/CICAD)		
	18 Secretariado da Comunidade Britânica		
	19 <i>United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention (UNODCCP)</i>		
	20 Banco Mundial		
	21 <i>World Customs Organization (WCO)</i>		

Fonte: FATF (s.d.).

5. COMPOSIÇÃO DO GAFLAP

Membros Permanentes	1 Austrália	14 Nova Zelândia
	2 Bangladesh	15 Niue
	3 Taipé (Taiwan)	16 Paquistão
	4 Ilhas Cook	17 Coreia do Sul
	5 Fiji	18 Palau
	6 Hong Kong (China)	19 Filipinas
	7 Índia	20 Samoa
	8 Indonésia	21 Cingapura
	9 Japão	22 Sri Lanka
	10 Macau (China)	23 Tailândia
	11 Malásia	24 Estados Unidos
	12 Ilhas Marshall	25 Vanuatu
	13 Nepal	
Observadores	1 Brunei	8 Mongólia
	2 Camboja	9 Nauru
	3 Canadá	10 Papua Nova Guiné
	4 França	11 Tonga
	5 Kiribati	12 Myanmar (antiga Birmânia)
	6 Laos	13 Reino Unido
	7 Maldivas	14 Vietnã

Fonte: FATF (s.d.).

6. COMPOSIÇÃO DO GAFIC

Membros Permanentes	1	Anguilla	14	Haiti
	2	Antígua e Barbuda	15	Jamaica
	3	Aruba	16	Montserrat
	4	Bahamas	17	Antilhas Holandesas
	5	Barbados	18	Nicarágua
	6	Belize	19	Panamá
	7	Bermuda	20	São Cristóvão e Névis
	8	Ilhas Virgens Britânicas	21	Santa Lúcia
	9	Ilhas Cayman	22	São Vicente e Granadinas
	10	Costa Rica	23	Suriname
	11	Dominica	24	Trinidad e Tobago
	12	República Dominicana	25	Ilhas Turks e Caicos
	13	Granada	26	Venezuela
Cooperantes	1	Canadá		
	2	França		
	3	México		
	4	Holanda		
	5	Espanha		
	6	Reino Unido		
	7	Estados Unidos		
Observadores	1	Secretariado do Grupo de Ação Financeira da Ásia/Pacífico (GAFIAP)		
	2	<i>Caribbean Customs and Law Enforcement Council (CCLEC)</i>		
	3	Banco de Desenvolvimento do Caribe		
	4	Comunidade e Mercado Comum do Caribe (CARICOM)		
	5	CARIFORUM		
	6	Secretariado da Comunidade Britânica		
	7	Comissão Europeia		
	8	FATF		
	9	<i>UN Global Programme on Money Laundering (GPML)</i>		
	10	Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)		
	11	Interpol		
	12	<i>Offshore Group of Banking Supervisors (OGBS)</i>		
	13	OEA – CICAD		
	14	<i>United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention (UNODCCP)</i>		

Fonte: FATF (s.d.).

7. COMPOSIÇÃO DO COMITÊ PC-R-EV

Membros Permanentes	1 Albânia	14 Lituânia
	2 Andorra	15 Malta
	3 Armênia	16 Moldávia
	4 Azerbaijão	17 Polônia
	5 Bulgária	18 Romênia
	6 Croácia	19 Rússia
	7 Chipre	20 San Marino
	8 República Tcheca	21 Eslováquia
	9 Estônia	22 Eslovênia
	10 Geórgia	23 Ex-república Iugoslava da Macedônia
	11 Hungria	24 Ucrânia
	12 Letônia	
	13 Liechtenstein	
Observadores	1 <i>Commission of the European Communities</i>	
	2 <i>Secretariado da Comunidade Britânica</i>	
	3 Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento	
	4 FATF (Secretariado e Países-membros)	
	5 Fundo Monetário Internacional (FMI)	
	6 Interpol	
	7 <i>Offshore Group of Banking Supervisors (OGBS)</i>	
	8 <i>Secretariat General of the Council of the European Union</i>	
	9 <i>United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Division</i>	
	10 <i>United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention (UNODCCP)</i>	
	11 Banco Mundial	
	12 <i>World Customs Organisation (WCO)</i>	

Fonte: FATF (s.d.).

8. COMPOSIÇÃO DO GALDLSA

Membros Permanentes	Países-membros que já assinaram o Memorando de Entendimento até junho de 2001	
	1 Quênia	6 Seicheles
	2 Malawi	7 Suazilândia
	3 Ilhas Maurício	8 Tanzânia
	4 Moçambique	9 Uganda
	5 Namíbia	
	Países-membros que ainda não assinaram o Memorando de Entendimento	
	1 Botsuana	
	2 Lesoto	
	3 África do Sul	
Observadores	4 Zâmbia	
	5 Zimbábue	
	1 Secretariado da Comunidade Britânica	
	2 FATF (Secretariado)	
	3 Reino Unido	
	4 Estados Unidos	
	5 Banco Mundial	

Fonte: FATF (s.d.).

9. COMPOSIÇÃO DO GAFISUD

Membros Permanentes	1 Argentina	6 Equador
	2 Bolívia	7 Paraguai
	3 Brasil	8 Peru
	4 Chile	9 Uruguai
	5 Colômbia	
Observadores	1 Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)	
	2 França	
	3 México	
	4 Portugal	
	5 Espanha	
	6 Estados Unidos	

Fonte: GAFISUD (2001).

10. PAÍSES COM UNIDADES DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA

Países (*)		
1. Andorra	24. Estônia	47. Antilhas Holandesas
2. Aruba	25. Finlândia	48. Nova Zelândia
3. Austrália	26. França	49. Noruega
4. Áustria	27. Grécia	50. Panamá
5. Bahamas	28. Guernsey	51. Paraguai
6. Barbados	29. Hong Kong, China	52. Polônia
7. Bélgica	30. Hungria	53. Portugal
8. Bermuda	31. Islândia	54. Romênia
9. Bolívia	32. Irlanda	55. Rússia
10. Brasil	33. Ilha de Man	56. Cingapura
11. Ilhas Virgens Britânicas	34. Israel	57. Eslováquia
12. Bulgária	35. Itália	58. Eslovênia
13. Canadá	36. Japão	59. Espanha
14. Ilhas Cayman	37. Jersey	60. Suécia
15. Chile	38. Coreia, República da	61. Suíça
16. Colômbia	39. Letônia	62. Taiwan
17. Costa Rica	40. Liechtenstein	63. Tailândia
18. Croácia	41. Lituânia	64. Turquia
19. Chipre	42. Luxemburgo	65. Emirados Árabes
20. República Tcheca	43. Ilhas Marshall	66. Reino Unido
21. Dinamarca	44. México	67. Estados Unidos
22. República Dominicana	45. Mônaco	68. Vanuatu
23. El Salvador	46. Holanda	69. Venezuela

(*) FIUs em operação em 7 de junho de 2002. Fonte: EGMONT (2002)

11. PROCESSO DE AVALIAÇÃO MÚTUA DOS MEMBROS DO FATF (1992- 1999)

País	Discussão do relatório	Medidas aplicadas
Grécia	Abril de 1994	<ul style="list-style-type: none"> • Relatórios de progresso; • Carta do presidente do FATF.
Nova Zelândia	Junho de 1994	<ul style="list-style-type: none"> • Relatórios de progresso.
Turquia	Fevereiro de 1995	<ul style="list-style-type: none"> • Relatórios de progresso; • Carta do presidente do FATF; • Missão de alto nível; • Declaração pública do FATF.
Aruba*	Junho de 1995	<ul style="list-style-type: none"> • Relatórios de progresso.
Antilhas Holandesas*	Junho de 1995	<ul style="list-style-type: none"> • Relatórios de progresso.
Suécia	Junho de 1996	<ul style="list-style-type: none"> • Relatório de progresso.
Estados Unidos	Fevereiro de 1997	<ul style="list-style-type: none"> • Relatórios voluntários.
Áustria	Junho de 1997	<ul style="list-style-type: none"> • Relatórios de progresso; • Carta do presidente do FATF; • Missão de alto nível; • Declaração pública do FATF; • Potencial suspensão dos quadros; • Acordo: a legislação austríaca para eliminar as contas anônimas de poupança foi aceita como solução do problema.
Canadá	Setembro de 1997	<ul style="list-style-type: none"> • Relatórios de progresso.
Japão	Junho de 1998	<ul style="list-style-type: none"> • Relatórios de progresso.
Cingapura	Fevereiro de 1999	<ul style="list-style-type: none"> • Relatórios de progresso.
Turquia	Junho de 1999	<ul style="list-style-type: none"> • Relatório de progresso.

Fonte: FATF (2001c).

(*) Apesar de Aruba e as Antilhas Holandesas não serem membros formais do FATF, como fazem parte do Reino da Holanda, os respectivos processos de avaliação mútua tradicionalmente têm sido conduzidos pelo FATF e não pelo GAFIC, grupo regional caribenho do qual fazem parte.

12. “PARAÍÇOS FISCAIS” E CENTROS *OFFSHORE*

Países ⁽²⁾	
1 Andorra	28 Ilhas Maurício
2 Anguilla	29 Ilhas Montserrat
3 Antígua e Barbuda	30 Ilhas Turks e Caicos
4 Antilhas Holandesas	31 Ilhas Virgens Americanas
5 Aruba	32 Ilhas Virgens Britânicas
6 Bahrein	33 Labuan
7 Barbados	34 Líbano
8 Belize	35 Libéria
9 Campione D'Italia	36 Liechtenstein
10 Chipre	37 Luxemburgo ⁽¹⁾
11 Cingapura	38 Macau
12 Comunidade das Bahamas	39 Maldivas
13 Djibouti	40 Malta
14 Dominica	41 Mônaco
15 Emirados Árabes Unidos	42 Nauru
16 Federação de São Cristóvão e Névis	43 Panamá
17 Gibraltar	44 República da Costa Rica
18 Granada	45 Samoa Americana
19 Hong Kong	46 Samoa Ocidental
20 Ilha da Madeira	47 San Marino
21 Ilha de Man	48 Santa Lúcia
22 Ilha Niue	49 São Vicente e Granadinas
23 Ilhas Bermudas	50 Seychelles
24 Ilhas Cayman	51 Sultanato de Omã
25 Ilhas Cook	52 Tonga
26 Ilhas do Canal (Alderney, Guernsey, Jersey e Sark)	53 Vanuatu
27 Ilhas Marshall	

Fonte: Secretaria da Receita Federal.

⁽¹⁾ No que respeita às sociedades holding regidas, na legislação luxemburguesa, pela Lei de 31 de julho de 1929. ⁽²⁾ De acordo com a Instrução Normativa nº 188 da Receita Federal.

13. CARACTERÍSTICAS DOS CENTROS FINANCEIROS *OFFSHORE*

Jurisdições	I. Bancos Offshore	II. Trust e Companhias de Administração	III. International Business Companies (IBCs)	IV. Ações ao Portador	V. Trusts de Proteção de Ativos	VI. Companhias de Seguro e Resseguro	VII. Venda de "Cidadania Econômica"	VIII. Cassino pela Internet	IX. Criminalização da Lavagem de Dinheiro	X. Lista de Países Não-cooperantes do FATF	XI. Participação em Organismos Internacionais
América											
Anguilla	2	S	2.792	S	S	S	N	N	BD	-	C, I*
Antigua e Barbuda	21	S	12.000	S	S	S	N	S	BD	R	C, OC
Aruba	2	S	4.000	S	N	S	N	N	BD	-	C, F, O, I*
Bahamas	S	S	100.000	N	S	S	N	N	BD	RM	C, O, OC, I, S
Barbados	55	S	4.000	N	S	S	N	N	BD	-	C, O, OC, S
Belize	2	S	15.000	S	S	S	S	SU	BD	R	C, OC, S, I*
Bermuda	N	S	12.000	N	S	S	N	N	BD	R	C, O
Ilhas Virgens Britânicas	13	S	360.000	S	S	S	N	N	BD	R	C
Ilhas Cayman	570	S	45.000	S	S	S	N	N	BD	RM	C, O, I
Costa Rica	44	S	20	N	N	-	N	S	BD	R	C, OC, S
Dominica	3	S	1.100	N	S	S	S	SU	BD	NC	C, OC
Granada	16	S	4.000	S	S	S	S	SU	BD	NC	C, OC
Guatemala	S	N	-	S	N	-	-	N	BD	NC	OC
Montserrat	15	-	22	S	-	N	N	N	BD	-	C
Antilhas Holandesas	33	S	20.000	S	N	-	N	S	BD	-	C, F, O, I
Panamá	34	S	370.000	-	S	S	N	N	BD	RM	C, O, OC, S
São Cristóvão e Névis	-	-	-	S	S	N	S	S	BD	NC	C, OC
(São Cristóvão)	N	S	500	-	-	-	-	-	-	-	-
(Névis)	1	S	22.000	-	-	-	-	-	-	-	-
Santa Lúcia	1	S	100	N	S	S	N	N	BD	R	C, OC
São Vicente e Granadinas	33	S	10.135	S	S	S	N	S	BD	NC	C, OC
Ilhas Turks e Caicos	8	S	13.000	S	S	S	N	N	BD	R	C, I
Uruguai	12	N	S	S	N	S	N	N	BD	R	OC, S
Europa											
Chipre	29	S	52.000	N	S	S	N	N	BD	R	CE, O, S
Gibraltar	21	S	8.300	S	S	S	N	S	BD	R	O, I
Guernsey ¹	71	S	7.500	N	N	S	N	N	BD	R	O, I, S
Alderney	N	S	455	-	N	-	N	S	-	-	-
Sark	N	S	-	-	N	-	N	N	-	-	-
Hungria	N	N	600	S	N	N	N	N	BD	NC	CE
Irlanda	N	S	40.000	N	N	S	N	N	BD	-	F, S
Ilha de Man ¹	S	S	24.300	S	N	S	N	N	BD	R	O, I, S
Jersey ¹	S	S	20.000	N	N	S	N	N	BD	R	O, I, S

Jurisdições	I. Bancos Offshore	II. Trust e Companhias de Administração	III. International Business Companies (IBCs)	IV. Ações ao Portador	V. Trusts de Proteção de Ativos	VI. Companhias de Seguro e Resseguro	VII. Venda de "Cidadania Econômica"	VIII. Cassino pela Internet	IX. Criminalização da Lavagem de Dinheiro	X. Lista de Países Não-cooperantes do FATF	XI. Participação em Organismos Internacionais
Liechtenstein ¹	17	S	75.000	S	N	S	N	N	BD	RM	CE
Luxemburgo ¹	200	S	68.000	S	N	S	N	N	BD	-	F, S
Malta	3	S	417	N	N	S	N	N	BD	R	CE, O, S
Mônaco	N	-	S	-	N	-	N	N	BD	R	-
Suíça ¹	500	S	S	S	N	-	N	N	BD	-	F, S
Rep. Turca do Norte de Chipre	40	N	12	-	N	N	N	N	D	-	-
África e Oriente Médio											
Botsuana	S	-	S	-	-	-	-	-	-	-	-
Barein	48	S	S	N	N	N	N	-	BD	-	O, S
Libéria	-	-	S	S	S	-	N	N	N	-	-
Ilhas Maurício	11	S	10.700	S	S	-	N	N	N	R	E, O, S
Madeira (Portugal)	27	S	4.000	N	N	S	N	N	BD	-	-
Seicheles	S	-	4.800	S	-	S	N	S	BD	R	-
Tunísia	12	-	1.200	-	N	-	N	N	N	-	S
Ásia											
Brunei	N	-	S	-	-	-	-	-	-	-	-
Hong Kong	S	S	474.500	N	N	S	N	N	BD	-	A, F, O, S
Labuan (Malásia)	54	S	2.300	N	S	S	N	N	BD	-	A, I, O, S
Macau	S	-	S	-	N	-	N	N	BD	-	A, O
Filipinas	15	-	-	-	-	-	-	-	BD	NC	A, S
Cingapura	83	N	S	N	N	S	N	N	BD	-	A, F, O, S
Tailândia	44	-	N	-	N	-	N	N	BD	-	A, S
Pacífico											
Ilhas Cook	25	S	1.200	S	S	S	N	N	BD	NC	A
Ilhas Marshall	N	S	4.000	S	N	N	N	N	BD	NC	-
Nauru	400	S	S	S	N	S	S	N	N	NC	-
Niue	1	S	6.000	S	S	S	N	N	BD	NC	A
Palau	N	N	N	-	-	N	N	S	-	R	-
Samoa	8	S	4.551	S	S	S	N	N	BD	R	A, I*
Vanuatu	55	S	2.500	S	N	S	N	S	BD	R	A, O

Fonte: USDS (2002).

⁽¹⁾ Jersey, Guernsey, Ilha de Man, Liechtenstein, Luxemburgo e Suíça são as únicas jurisdições a permitir que seus residentes utilizem para si mesmos muitos dos serviços financeiros do setor *offshore*, bem como outros característicos de não-residentes.

Obs: As jurisdições que oferecem um regime fiscal privilegiado, mas que não oferecem nenhum

outro tipo de serviço e produto normalmente associado com um setor de serviços financeiros *offshore*, foram excluídas. Também foram excluídas as jurisdições que, apesar de terem CFOs estabelecidos, o governo dos Estados Unidos obteve muito pouca ou nenhuma informação referente a suas operações *offshore*.

As categorias de dados:

- I. *Bancos Offshore*: A quantidade é indicada quando conhecida. Um “S” indica que apesar da jurisdição conceder licenças para o funcionamento de bancos *offshore*, a quantidade não é conhecida. Um “N” indica que nenhum banco *offshore* tem permissão para operar na jurisdição. Um “-” indica que não se tem informação sobre a concessão de autorização para o funcionamento de bancos *offshore* na jurisdição ou que as informações conhecidas não são conclusivas.
- II. *Trusts* e Companhias de Administração: Tratam-se de companhias que oferecem serviços fiduciários típicos de agentes, representantes, advogados, contadores, *trustees*, *nominee shareholders*²²², diretores e dirigentes de IBCs, etc.
- III. *International Business Companies* (IBCs): Os números são indicados quando publicados e conhecidos. Em muitos casos, os números são publicados significativamente a menor. Um “P” indica que a jurisdição não dá publicidade ao número de IBCs nela registradas.
- IV. Ações ao Portador: Um “S” indica que a jurisdição oferece a possibilidade de emissão de ações ao portador. Um “N” indica que não oferece. Um “-” indica que não se tem informação sobre a possibilidade de emissão de ações ao portador na jurisdição ou que as informações conhecidas não são conclusivas.
- V. *Trusts* de Proteção de Ativos (*Asset Protection Trusts* – APTs): Um “S” indica que o CFO oferece a possibilidade de constituição de APTs. Um “N” indica que não oferece. E um “-” indica que não se tem informação sobre a autorização de funcionamento de APTs na jurisdição ou que as informações conhecidas não são conclusivas.
- VI. Companhias de Seguro e Resseguro: Um “S” indica que a jurisdição permite a formação de companhias de seguro e resseguro. Um “N” indica que não permite. Um “-” indica que não se tem informação sobre a autorização de constituição de companhias de seguro e resseguro na jurisdição ou que as informações conhecidas não são conclusivas.

²²² Uma pessoa em nome da qual uma ação é registrada, mas que não é sua real proprietária.

- VII. Venda de “Cidadania Econômica”: Um “S” indica que a jurisdição vende cidadania para fins econômicos. Um “N” indica que não vende. Um “-” indica que não se tem informação sobre venda de “cidadanias econômicas” na jurisdição ou que as informações conhecidas não são conclusivas. Um “SU” indica que a jurisdição suspendeu ou cancelou as vendas em 2001.
- VIII. Cassino pela Internet: Um “S” indica que a jurisdição concede licenças para funcionamento de cassinos pela Internet. Um “N” indica que não concede. E um “-” indica que não se tem informação sobre a concessão de licenças para cassinos pela Internet na jurisdição ou que as informações conhecidas não são conclusivas.
- IX. Criminalização da Lavagem de Dinheiro: Um “D” indica que a jurisdição possui legislação que criminaliza a lavagem de recursos oriundos do narcotráfico. Um “BD” indica que a jurisdição possui legislação que criminaliza a lavagem de recursos oriundos também de outros crimes. Um “N” indica que não há legislação que criminaliza a lavagem de dinheiro na jurisdição.
- X. Lista de Países Não-cooperantes do FATF: Um “R” indica que a jurisdição já foi avaliada pelo FATF e não foi incluída na “lista negra”. Um “NC” indica que a jurisdição é considerada não-cooperante e está na “lista negra”. Um “RM” indica que a jurisdição foi removida da “lista negra”. Um “-” indica que a jurisdição não foi avaliada ainda pelo FATF.
- XI. Participação em Organismos Internacionais: essa categoria indica as organizações internacionais antilavagem de dinheiro e/ou de supervisão nas quais a jurisdição participa: “A” = GAFIAP; “C” = GAFIC; “CE” = PC-R-EV; “E” = GALDLA; “F” = FATF; “I” = *Offshore Group of Insurance Supervisors* (OGIS); “I*” = Observador do OGIS; “O” = *Offshore Group of Banking Supervisors*; “OC” = OEA/CICAD; “S” = *International Organization of Security Commissioners*.

14. LISTAS DE PAÍSES E TERRITÓRIOS NÃO-COOPERANTES

Data de Revisão	Países		
Junho de 2000 1ª Revisão	1. Bahamas 2. Ilhas Cayman 3. Ilhas Cook 4. Dominica 5. Israel	6. Líbano 7. Liechtenstein 8. Ilhas Marshall 9. Nauru 10. Niue	11. Panamá 12. Filipinas 13. Rússia 14. São Cristóvão e Névis 15. São Vicente e Granadinas
Junho de 2001 2ª Revisão	1. Ilhas Cook 2. Dominica 3. Egito 4. Guatemala 5. Hungria 6. Indonésia	7. Israel 8. Líbano 9. Ilhas Marshall 10. Myanmar 11. Nauru 12. Nigéria	13. Niue 14. Filipinas 15. Rússia 16. São Cristóvão e Névis 17. São Vicente e Granadinas
Setembro de 2001	1. Ilhas Cook 2. Dominica 3. Egito 4. Granada 5. Guatemala 6. Hungria 7. Indonésia	8. Israel 9. Líbano 10. Ilhas Marshall 11. Myanmar 12. Nauru 13. Nigéria 14. Niue	15. Filipinas 16. Rússia 17. São Cristóvão e Névis 18. São Vicente e Granadinas 19. Ucrânia
Junho de 2002 3ª Revisão	1. Ilhas Cook 2. Dominica 3. Egito 4. Granada 5. Guatemala	6. Indonésia 7. Ilhas Marshall 8. Myanmar 9. Nauru 10. Nigéria	11. Niue 12. Filipinas 13. Rússia 14. São Vicente e Granadinas 15. Ucrânia
Outubro de 2002	1. Ilhas Cook 2. Egito 3. Granada 4. Guatemala	5. Indonésia 6. Myanmar 7. Nauru 8. Nigéria	9. Filipinas 10. São Vicente e Granadinas 11. Ucrânia

Fonte: FATF (s.d.).

15. JURISDIÇÃO DAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

Atividade	Autoridade
Associações de poupança e empréstimo	BACEN
Bancos de investimento e de desenvolvimento	BACEN
Bancos múltiplos, bancos comerciais e caixas econômicas	BACEN
Bingos	COAF
Bolsa de mercadorias	COAF
Bolsa de mercadorias e futuros	CVM
Bolsas de valores e valores mobiliários	CVM
Cartões de crédito	COAF
Comércio de jóias, pedras e metais preciosos	COAF
Compra e venda de moeda estrangeira ou ouro	BACEN
Cooperativas de crédito	BACEN
Corretoras e distribuidoras	BACEN
Empresas administradoras de consórcios	BACEN
Empresas de fomento comercial (<i>factoring</i>)	COAF
Entidades Fechadas de Previdência Privada (fundos de pensão)	SPC
Financeiras	BACEN
Meio eletrônico ou magnético para transferência de fundos	COAF
Objetos de arte e antiguidades	COAF
Promoção imobiliária ou compra e venda de imóveis	COAF
Seguro, capitalização e previdência privada	SUSEP
Sociedades de arrendamento mercantil (<i>leasing</i>)	BACEN
Sociedades de crédito imobiliário	BACEN
Sorteios	COAF

Fonte: COAF e BACEN.

16. REGULAMENTAÇÃO DA LEI Nº 9.613/98

Órgão	Normativo	Atividade Regulamentada
COAF	Resolução nº 001/99	Promoção imobiliária ou compra e venda de imóveis.
	Resolução nº 002/99	Empresas de fomento comercial (<i>factoring</i>).
	Resolução nº 003/99	Sociedades que efetuem distribuição de dinheiro ou quaisquer bens móveis ou imóveis mediante sorteio ou método assemelhado.
	Resolução nº 004/99	Pessoas físicas e jurídicas que comercializem jóias, pedras e metais preciosos.
	Resolução nº 005/99	Pessoas jurídicas que explorem jogos de bingo e/ou assemelhados.
	Resolução nº 006/99	Administradoras de cartões de credenciamento ou de crédito.
	Resolução nº 007/99	Bolsas de Mercadorias e corretores que nelas atuam.
	Resolução nº 008/99	Pessoas físicas e jurídicas que comercializem objetos de arte e antiguidades.
	Resolução nº 009/00	Altera as Resoluções nos 003/99 e 005/99.
	Resolução nº 010/01	Pessoas jurídicas não-financeiras prestadoras de serviços de transferência de numerário.
BACEN	Circular nº 2.852/98	Instituições financeiras e demais entidades autorizadas a funcionar pelo BACEN. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados na prevenção e combate às atividades relacionadas com os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores.
	Carta-Circular nº 2.826/98	Instituições financeiras e demais entidades autorizadas a funcionar pelo BACEN. Divulgação de operações e situações que podem configurar indícios de ocorrência de atividades suspeitas e estabelece procedimentos para sua comunicação ao BACEN.
SUSEP	Circular nº 89/99	Revogada pela Circular nº 181/02.
	Circular nº 181/02	Revogada pela Circular nº 187/02.
	Circular nº 187/02	Revogada pela Circular nº 200/02.
	Circular nº 200/02	Sociedades seguradoras, sociedades de capitalização, entidades abertas de previdência complementar, corretores de seguros, corretores de capitalização, corretores de previdência complementar, resseguradores locais, escritórios de representação de resseguradores admitidos e corretoras de resseguro. Dispõe sobre a identificação de clientes e manutenção de registros, a relação de operações e transações que tiverem indícios de cometimento dos crimes previstos na Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.
CVM	Instrução Normativa nº 301/99	Custódia, emissão, distribuição, liquidação, negociação, intermediação ou administração de títulos ou valores mobiliários. Dispõe sobre a identificação, o cadastro, o registro, as operações, a comunicação, os limites e a responsabilidade administrativa referentes aos crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores (mercado de títulos e valores mobiliários).
SPC	Instrução Normativa nº 22/99	Entidades Fechadas de Previdência Privada. Estabelece orientações e procedimentos a serem adotados pelas Entidades Fechadas de Previdência Privada, em decorrência da Lei nº 9.613, de 03 de março de 1998.
	Ofício-Circular nº 27	Estabelece orientações complementares referentes à Instrução Normativa nº 22, de 19 de julho de 1999.

Fonte: COAF.

17. INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO NO BRASIL – ESTOQUES

	País	Paraíso Fiscal (**)	2001^(*)	2000^(*)	1995^(*)
1	Estados Unidos		28.965,04	24.500,11	10.852,18
2	Espanha		15.019,67	12.253,09	251,01
3	Países Baixos (Holanda)		12.947,18	11.055,33	1.545,80
4	França		8.843,67	6.930,85	2.031,46
5	Cayman, Ilhas	X	7.979,88	6.224,81	891,68
6	Portugal		6.204,36	4.512,10	106,61
7	Alemanha		6.157,70	5.110,24	5.828,04
8	Virgens, Ilhas (Britânicas)	X	4.108,49	3.196,58	901,22
9	Japão		3.294,76	2.468,16	2.658,52
10	Itália		2.788,44	2.507,17	1.258,56
11	Bermudas	X	2.546,91	1.940,05	853,07
12	Canadá		2.469,39	2.028,30	1.818,98
13	Suíça		2.433,83	2.252,05	2.815,30
14	Uruguai		2.287,24	2.106,62	874,15
15	Reino Unido		1.904,18	1.487,95	1.862,61
16	Panamá	X	1.713,39	1.580,41	677,41
17	Suécia		1.632,72	1.578,47	567,16
18	Luxemburgo	X	1.318,77	1.034,11	408,05
19	Bahamas, Ilhas	X	1.208,21	944,02	509,69
20	Argentina		814,56	757,79	393,58
21	Bélgica		769,72	656,65	558,23
22	Barbados	X	661,11	656,32	37,53
23	Antilhas Holandesas	X	588,30	493,21	269,53
24	Dinamarca		511,30	478,10	84,91
25	Índia		462,40	459,03	0,00
26	Liechtenstein	X	426,63	364,70	254,72
27	Chile		290,17	228,13	238,37
28	Gibraltar	X	256,02	166,79	0,00
29	Noruega		252,57	169,43	50,91
30	Coreia, República da		204,62	179,64	3,81
31	Finlândia		193,34	180,62	123,30
32	México		192,61	131,51	44,75
33	Áustria		156,13	89,12	100,08
34	Cingapura	X	153,58	137,67	0,00
35	Libéria	X	140,16	140,06	223,96
36	Guernsey, Ilha do Canal (inclui Alderney e Sark)	X	138,02	138,02	0,00
37	Austrália		88,56	77,88	64,56
38	Irlanda		84,36	75,39	73,73
39	China, República Popular		65,82	37,74	27,90
40	Hong Kong	X	51,65	33,01	12,46
41	Diversos Países Estrangeiros		3.730,73	3.653,30	2.421,81
	Total		124.056,21	103.014,51	41.695,62

Fonte: BACEN.

(US\$ milhões)

(*) Dados de Censo de Capitais Estrangeiro (datas-base 1995 e 2000), atualizados pelo fluxo de 2001.

(**) De acordo com a Instrução Normativa nº 188 da Receita Federal.

18. CAPITAIS BRASILEIROS NO EXTERIOR – ESTOQUES

	Discriminação ⁽¹⁾	Paraíso Fiscal ⁽²⁾	Empréstimo em Moeda ⁽³⁾	Investimento Direto	Financiamento	Depósito no Exterior	Leasing Arrendamento	Total
1	Cayman, Ilhas	X	4.012	14.785	17	806	-	19.621
2	Virgens, Ilhas (Britânicas)	X	837	8.148	2	16	-	9.003
3	Estados Unidos		131	1.401	94	6.818	1	8.445
4	Bahamas, Ilhas	X	224	5.954	3	412	-	6.592
5	Uruguai		543	3.121	10	38	-	3.711
6	Argentina		152	1.625	57	11	-	1.845
7	Espanha		12	1.657	4	36	-	1.709
8	Panamá	X	402	692	0	4	0	1.098
9	Madeira, Ilha da	X	1	1.048	-	-	-	1.050
10	Bermudas	X	3	990	-	0	-	994
11	Portugal		13	697	26	26	-	762
12	Luxemburgo	X	79	584	-	67	-	730
13	Países Baixos (Holanda)		370	208	3	11	-	592
14	Reino Unido		112	225	1	237	-	575
15	Canadá		31	405	0	13	-	449
16	Gibraltar	X	-	377	-	-	-	377
17	Antilhas Holandesas	X	80	236	1	0	-	317
18	Angola		7	265	2	0	-	275
19	Bélgica		0	20	1	250	-	271
20	Alemanha		8	51	39	167	-	265
21	Itália		85	83	1	86	-	255
22	Japão		-	46	26	152	-	224
23	França		30	46	32	85	-	193
24	Suíça		1	34	27	127	-	188
25	Chile		1	158	4	1	-	164
26	Liechtenstein	X	141	18	-	0	-	159
27	Libéria	X	-	150	-	-	-	150
28	Colômbia		1	130	5	1	-	136
29	Irlanda		84	0	-	10	-	94
30	México		16	52	16	3	-	86
31	Bolívia		35	36	2	0	-	73
32	Equador		0	71	1	0	-	73
33	Paraguai		14	40	12	4	-	70
34	Noruega		56	0	2	3	-	60
35	Venezuela		11	27	16	4	-	57
36	Peru		9	40	1	1	-	51
37	Belize	X	-	36	0	-	-	36
38	Armênia, República da		-	31	-	-	-	31
39	Áustria		0	21	2	4	0	27
40	China, República Popular		0	15	6	6	-	27
41	Demais Países		17	117	27	43	0	205
	Total	12	7.516	43.641	439	9.442	1	61.040

Fonte: BACEN. Dados preliminares - 30/10/2002.

(US\$ milhões)

⁽¹⁾ Exceto investimento em carteira, outros investimentos e derivativos. ⁽²⁾ Inclui empréstimos intercompanhia. ⁽³⁾ De acordo com a Instrução Normativa nº 188 da Receita Federal.

19. INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO NO BRASIL – SINTÉTICO – ESTOQUES

País	2001	%
Paraísos Fiscais	21.239	17%
Outros Países	102.817	83%
Total	124.056	100%

Fonte: BACEN.

(US\$ milhões)

20. CAPITAIS BRASILEIROS NO EXTERIOR – SINTÉTICO – ESTOQUES

Discriminação	Empréstimo em Moeda	Investimento Direto	Financiamento	Depósito no Exterior	Leasing Arrendamento	Total	%
Paraísos Fiscais	5.779	33.019	24	1.305	0	40.127	66%
Demais Países	1.736	10.623	415	8.137	1	20.913	34%
Total	7.516	43.641	439	9.442	1	61.040	100%

Fonte: BACEN - Dados preliminares - 30/10/2002.

(US\$ milhões)

21. INQUÉRITOS POLICIAIS – POLÍCIA FEDERAL – LEI 9.613/98

	1998	1999	2000	2001	2002*	Total
Inquéritos Policiais Instaurados	7	37	124	177	321	666
Pessoas Indiciadas	5	33	89	10	12	149

(*) Até 31.10.2002. Fonte: COAF (2002b).

22. INTERCÂMBIO DE INFORMAÇÕES COM AS FIUS E AUTORIDADES ESTRANGEIRAS

Origem	1998/1999	2000	2001	2002*	Total
Denúncias e Pedidos Recebidos de FIUs	21	17	43	67	148
Denúncias e Pedidos Recebidos de Outras Autoridades Estrangeiras	1	2	2	22	27
Pedidos de Informação Efetuados pelo COAF	4	54	46	48	152
Total	26	73	91	137	327
Número de Pessoas Envolvidas ou Relacionadas nas Informações e Denúncias	66	63	1.497	307	1.993

(*) Até 31.10.2002. Fonte: COAF (2002b).

23. DENÚNCIAS RECEBIDAS PELO COAF – POR ORIGEM

Origem	1998/1999	2000	2001	2002*	Total
Ministério Público	2	4	5	2	13
Órgãos do Governo	9	56	50	51	166
Poder Judiciário	0	1	0	2	3
Outros	30	21	38	57	146
Total	41	82	93	112	328
Número de Pessoas Envolvidas ou Relacionadas nas Denúncias Recebidas	657	462	1.290	1.056	3.465

(*) Até 31.10.2002. Fonte: COAF (2002b).

24. PEDIDOS DE INFORMAÇÕES AO COAF – POR ORIGEM

Origem	1998/1999	2000	2001	2002*	Total
Autoridades Policiais	4	37	88	137	266
Ministério Público	1	30	91	74	196
Órgãos do Governo	3	30	53	22	108
Poder Judiciário	1	1	17	24	43
Total	9	98	249	257	613

(*) Até 31.10.2002. Fonte: COAF (2002b).

25. COMUNICAÇÕES DE OPERAÇÕES SUSPEITAS – POR SETORES ECONÔMICOS

Setores Obrigados	1999	2000	2001	2002*	Total
Objetos de Arte e Antiguidades (COAF)	0	0	0	0	0
Transferência de Numerários (COAF)	0	0	0	0	0
Bolsas de Mercadorias (COAF)	1	1	0	0	2
Fundos de Pensão (SPC)	0	1	9	0	10
Jóias, Pedras e Metais Preciosos (COAF)	6	7	1	1	15
Bolsas (CVM)	0	0	10	8	18
Seguros (SUSEP)	0	0	7	80	87
Factoring (COAF)	32	20	37	0	89
Cartões de Crédito (COAF)	0	3	42	54	99
Loterias (COAF)	0	133	167	85	385
Compras e Venda de Imóveis (COAF)	206	769	610	553	2.138
Bingos (COAF)	35	1.412	960	50	2.457
Bancos (BACEN)	544	4.308	4.521	3.937	13.310
Total	824	6.654	6.364	4.768	18.610

(*) Até 31.10.2002. Fonte: COAF (2002b).

26. CASOS DE LAVAGEM DE DINHEIRO DIRECIONADOS PELO COAF

Origem	1998/1999	2000	2001	2002*	Total
Autoridades Policiais	2	37	106	153	298
Ministério Público	1	30	94	84	209
Órgãos do Governo	3	30	88	57	178
Poder Judiciário	1	1	18	27	47
Total	7	98	306	321	732
Número de Pessoas Envolvidas ou Relacionadas nos Casos de Lavagem de Dinheiro	608	735	1.770	1.567	4.680

(*) Até 31.10.2002. Fonte: COAF (2002b).

27. COMUNICAÇÕES DE TRANSAÇÕES SUSPEITAS NOS MEMBROS DO FATF (1992-1999)

Membro	Tipo de Instituição	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Austrália	Total	4.594	4.443	3.536	4.014	5.192	5.772	6.877	6.486
	Bancos			345	308	300			
	Seguros			1	1	1			
	Outros				1				
Áustria	Total			346	310	301	299	254	208
	Bancos			374	926	1.109	2.156	1.583	1.397
	Títulos e Valores Mobiliários			301	647	983	1.030	587	335
	Seguros			4	7	6	8	13	23
	Casas de Câmbio			248	1.482	2.243	3.825	6.482	6.009
	Profissões							3	12
	Cassinos								115
	Outros			19	51	145	125	102	139
Bélgica	Total			946	3.113	4.486	7.144	8.770	8.030
Canadá	Total			278	197	300	172		
	Bancos					218	203	172	157
	Casas de Câmbio					33	94	187	177
	Cassinos					3	12	10	3
Dinamarca	Total			200	174	254	309	369	337
	Bancos							97	146
	Títulos e Valores Mobiliários								10
	Seguros								8
	Casas de Câmbio							28	98
	Outros							26	9
Finlândia	Total			341	273	240	149	151	271
	Bancos								1.367
	Casas de Câmbio								238
	Outros								35
França	Total	388	648	684	864	900	1.202	1.229	1.640
	Bancos			2.380	2.647	2.915			3.054
	Seguros			35	43	54			80
	Casas de Câmbio			23		1			
	Cassinos			7	7	2			
	Outros			272	62	47			409
Alemanha	Total			2.726	2.759	3.019	3.137	3.134	3.543
	Bancos								735
	IF Não-Bancárias								97
	Outros								23
Grécia	Total						78		855
	Bancos			547	1.779	4.110	4.197	5.531	5.757
	IF Não-Bancárias			2	8	26	23	37	44
	Outros			11	1	5	7	9	3
Hong Kong	Total			550	1.798	4.141	4.227	5.577	5.804

[illegible]

Membro	Tipo de Instituição	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Turquia	Bancos							19	163
	Seguros							1	
	Casas de Câmbio								11
	Total							20	174
Reino Unido	Bancos				11.202	12.416	9.705	8.986	9.065
	Títulos e Valores Mobiliários								81
	Seguros				631	484	523	608	596
	Casas de Câmbio				617	1.129	2.462	2.557	3.015
	Contad., Advog., Tabeliães				246	403	311	367	341
	Outros				1.014	1.693	1.147	1.611	1.402
	Total	11.289	12.750	15.007	13.710	16.125	14.148	14.129	14.500
Estados Unidos	Bancos					48.228	78.063	91.721	110.842
	IF Não-Bancárias					1.558	3.534	5.211	9.664
	Total					49.786	81.597	96.932	120.506

Fonte: FATF (2000a)

(*) Antilhas Holandesas e Aruba não são membros do FATF, mas são tradicionalmente avaliados pelo organismo por integrarem o Reino da Holanda.

28. PERSECUÇÃO CRIMINAL NOS MEMBROS DO FATF (1992-1999)

Membro	Anos	Investigações / casos para processar	Processos	Condenações
Austrália	1992-1995		29	13
Bélgica	1994-1999	1.863	273	182
Dinamarca	1994-1999			888
Alemanha	1994	198		16
	1995	321		15
	1996	349		30
Hong Kong, China	1995	1.851	2	2
	1996	3.57	11	3
	1997	3.622	11	16
	1998		13	9
	1999		15	10
Irlanda	1995-1999		21	11
Itália	1994	64	173	
	1995	75	538	
	1996	135		125 (total)
Nova Zelândia	1998		21	11
Noruega	1999		25	22
Suíça	1993-1996	211		111
	1998-1999		161	24
Reino Unido	1996		32	13
	1997		76	43
	1998		52	26
	1999		64	12
Estados Unidos	1993		2.058	777
	1994		1.914	833
	1995		2.034	919
	1999		2.388	996

Fonte: FATF (2000a).

Jurisdições	a) Criminalização da LD da Droga	b) Criminalização da LD de outros crimes	c) Registro de Grandes Transações em Espécie	d) Manutenção de Registros	e) Comunicação Transações Suspeitas - Facultativa	f) Comunicação Transações Suspeitas - Obrigatória	g) Unidade de Inteligência Financeira	h) Identificação e Confisco de Ativos	i) Acordos de Compartilhamento de Ativos	j) Cooper. com Órgãos Nacionais Investigação	k) Cooper. com Órgãos Internacionais Investigação	l) Transporte Internacional de Moeda	m) Acordos de Assistência Mútua	n) Instituições Financeiras Não-Bancárias	o) Mitigação do Sigilo Bancário	p) Proibição de "Serviços Offshore"	q) Convenção de Viena	Total de Pontos	Nota
Turquia	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	16	9,4
Estados Unidos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	16	9,4
Antígua & Barbuda	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	15	8,8
Argentina	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	15	8,8
Áustria	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	15	8,8
Bahamas	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	15	8,8
Barbados	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	15	8,8
Bulgária	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	15	8,8
Costa Rica	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	15	8,8
Dominica	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	15	8,8
El Salvador	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	15	8,8
Hong Kong	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	15	8,8
Hungria	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	15	8,8
Irlanda	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	15	8,8
Jamaica	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	15	8,8
Letônia	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	15	8,8
Lituânia	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	15	8,8
Luxemburgo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	15	8,8
Antilhas Holandesas	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	15	8,8
Filipinas	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	15	8,8
São Cristóvão e Névis	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	15	8,8
Suécia	1	1	1	1	1	1	1	1	-	1	1	0	1	1	1	1	1	15	8,8
Taiwan	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	15	8,8
Reino Unido	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	15	8,8
Venezuela	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	15	8,8
Bermudas	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	0	1	14	8,2
Ilhas Cook	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	14	8,2
Alemanha	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	14	8,2
Granada	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	14	8,2

Jurisdições	a) Criminalização da LD da Droga	b) Criminalização da LD de outros crimes	c) Registro de Grandes Transações em Espécie	d) Manutenção de Registros	e) Comunicação Transações Suspeitas - Facultativa	f) Comunicação Transações Suspeitas - Obrigatória	g) Unidade de Inteligência Financeira	h) Identificação e Confisco de Ativos	i) Acordos de Compartilhamento de Ativos	j) Cooper. com Órgãos Nacionais Investigação	k) Cooper. com Órgãos Internacionais Investigação	l) Transporte Internacional de Moeda	m) Acordos de Assistência Mútua	n) Instituições Financeiras Não-Bancárias	o) Mitigação do Sigilo Bancário	p) Proibição de "Serviços Offshore"	q) Convenção de Viena	Total de Pontos	Nota
Honduras	1	0	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	14	8,2
Islândia	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	14	8,2
Jersey	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	14	8,2
Liechtenstein	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	14	8,2
Ilhas Marshall	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	14	8,2
Paraguai	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	0	1	14	8,2
Peru	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	14	8,2
Samoa	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	14	8,2
Cingapura	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0	1	14	8,2
África do Sul	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	14	8,2
Santa Lúcia	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	14	8,2
Suíça	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	14	8,2
Tailândia	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	14	8,2
Turks e Caicos	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	14	8,2
Belize	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1	1	1	1	1	0	1	13	7,6
Costa do Marfim	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	0	1	1	0	1	1	1	13	7,6
Equador	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	13	7,6
Gibraltar	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	13	7,6
Guatemala	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	1	13	7,6
Guernsey	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	13	7,6
Montserrat	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	13	7,6
Nigéria	1	0	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	13	7,6
Palau	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	13	7,6
Romênia	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0	1	1	1	1	1	13	7,6
Eslováquia	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	0	1	1	13	7,6
São Vicente e Granadinas	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	13	7,6
Vanuatu	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	13	7,6
Anguilla	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	0	0	0	1	12	7,1
Fiji	1	1	0	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	0	0	1	1	12	7,1

Jurisdições																	Total de Pontos	Nota	
	a) Criminalização da LD da Droga	b) Criminalização da LD de outros crimes	c) Registro de Grandes Transações em Espécie	d) Manutenção de Registros	e) Comunicação Transações Suspeitas - Facultativa	f) Comunicação Transações Suspeitas - Obrigatória	g) Unidade de Inteligência Financeira	h) Identificação e Confisco de Ativos	i) Acordos de Compartilhamento de Ativos	j) Cooper. com Órgãos Nacionais Investigação	k) Cooper. com Órgãos Internacionais Investigação	l) Transporte Internacional de Moeda	m) Acordos de Assistência Mútua	n) Instituições Financeiras Não-Bancárias	o) Mitigação do Sigilo Bancário	p) Proibição de “Serviços Offshore”	q) Convenção de Viena		
Catar	0	0	1	1	1	1	0	-	-	1	1	0	1	0	0	1	1	9	5,3
Tonga	1	0	1	1	0	0	0	1	0	1	1	1	1	0	0	0	1	9	5,3
Emirados Árabes	0	0	1	1	1	1	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0	1	9	5,3
Camboja	1	0	0	1	1	1	0	0	0	1	1	1	0	0	-	1	0	8	4,7
Egito	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1	1	0	1	0	0	1	1	8	4,7
Cazaquistão	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	1	1	8	4,7
Paquistão	1	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0	1	0	1	1	1	8	4,7
Seicheles	1	1	0	1	1	1	0	1	0	-	-	-	-	-	1	0	1	8	4,7
Tanzânia	1	0	1	1	1	0	0	0	0	1	-	-	-	0	1	1	1	8	4,7
Uzbequistão	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	1	1	8	4,7
Botsuana	1	0	1	-	1	0	0	1	1	1	-	-	-	-	-	0	1	7	4,1
Cuba	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	1	7	4,1
Quênia	1	0	1	-	0	0	0	1	0	1	1	0	-	0	0	1	1	7	4,1
Kuwait	0	0	1	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	7	4,1
Nepal	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	1	0	1	0	0	1	1	7	4,1
Omã	1	0	1	-	1	1	0	-	-	-	-	-	1	-	-	1	1	7	4,1
Suazilândia	1	1	-	-	1	1	0	1	-	-	-	-	-	-	-	1	1	7	4,1
Indonésia	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	6	3,5
Suriname	1	0	0	0	1	1	0	0	-	-	-	0	1	0	0	1	1	6	3,5
Belarus (Bielo-Rússia)	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	5	2,9
Bósnia Herzegovina	0	-	-	-	1	1	0	0	0	-	-	-	0	-	1	1	1	5	2,9
Quirguistão	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	1	5	2,9
Síria	0	0	-	-	0	0	0	1	-	-	-	1	1	-	-	1	1	5	2,9
Myanmar (ex-Birmânia)	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	4	2,4
Etiópia	0	0	1	1	0	0	0	0	0	-	-	0	-	0	0	1	1	4	2,4
Guiana	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	4	2,4
Lesoto	0	0	0	-	1	1	0	-	0	-	-	-	0	-	-	1	1	4	2,4
Macedônia	1	1	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	4	2,4
Senegal	1	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	1	-	-	1	1	4	2,4

Jurisdições																	
	a) Criminalização da LD da Droga	b) Criminalização da LD de outros crimes	c) Registro de Grandes Transações em Espécie	d) Manutenção de Registros	e) Comunicação Transações Suspeitas - Facultativa	f) Comunicação Transações Suspeitas - Obrigatória	g) Unidade de Inteligência Financeira	h) Identificação e Confisco de Ativos	i) Acordos de Compartilhamento de Ativos	j) Cooper. com Órgãos Nacionais Investigação	k) Cooper. com Órgãos Internacionais Investigação	l) Transporte Internacional de Moeda	m) Acordos de Assistência Mútua	n) Instituições Financeiras Não-Bancárias	o) Mitigação do Sigilo Bancário	p) Proibição de “Serviços Offshore”	q) Convenção de Viena
Sri Lanka	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1
Zâmbia	1	0	0	0	0	0	0	1	-	-	-	0	-	0	0	1	1
Zimbábue	1	0	0	-	0	0	0	1	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Afeganistão	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1
Argélia	0	0	0	0	0	0	0	-	-	-	-	1	0	0	-	1	1
Angola	1	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	1	-	-	1	0
Armênia	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1
Azerbaijão	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	1	0	0	0	0	1	1
Bangladesh	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1
Geórgia	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-	0	1	0	0	0	1	1
Irã	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1
Jordânia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1
Madagascar	1	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Marrocos	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1
Tadiquístão	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-	0	1	0	1	0	1	1
Turcomenistão	0	0	-	-	-	-	0	-	-	-	1	-	-	-	-	1	1
Uganda	1	0	0	0	0	0	0	0	-	-	0	0	0	0	0	1	1
Brunei	0	0	0	0	0	0	0	1	0	-	0	-	0	0	0	0	1
Camarões	0	0	-	-	-	-	0	-	-	0	-	-	-	-	-	1	1
Malawi	-	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Mali	-	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Níger	-	-	-	-	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Togo	1	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Tunísia	0	0	-	-	0	0	0	-	-	-	-	1	-	-	-	0	1
Íemen	0	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Iugoslávia, Rep. Fed.	0	0	-	-	0	0	0	0	-	-	-	-	0	0	0	1	1
Comores, Ilhas	0	0	0	0	0	0	0	-	-	-	-	0	-	0	0	-	1
Britânia	-	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0
Coreia do Sul	0	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	0	0	-	-	1	0
Total de Pontos																	
Nota																	

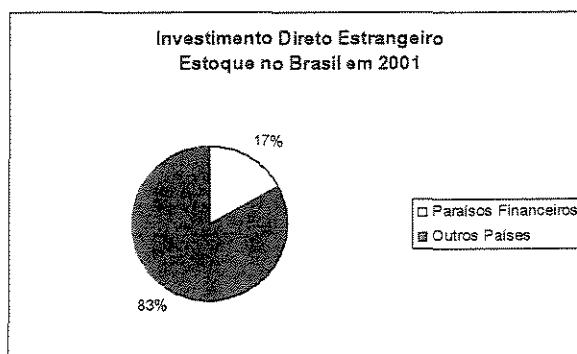
Jurisdições	a) Criminalização da LD da Droga b) Criminalização da LD de outros crimes c) Registro de Grandes Transações em Espécie d) Manutenção de Registros e) Comunicação Transações Suspeitas - Facultativa f) Comunicação Transações Suspeitas - Obrigatória g) Unidade de Inteligência Financeira h) Identificação e Confisco de Ativos i) Acordos de Compartilhamento de Ativos j) Cooper. com Órgãos Nacionais Investigação k) Cooper. com Órgãos Internacionais Investigação l) Transporte Internacional de Moeda m) Acordos de Assistência Mútua n) Instituições Financeiras Não-Bancárias o) Mitigação do Sigilo Bancário p) Proibição de "Serviços Offshore" q) Convenção de Viena																
	Total de Pontos	Nota															
Laos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Libéria	0	0	0	0	-	-	0	-	-	-	-	1	-	-	-	0	0
Maldivas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-	0	-	0	0	0	1
Micronésia	-	-	-	-	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0
Mongólia	0	0	0	0	0	0	0	-	-	-	-	0	0	0	0	1	0
Namíbia	0	0	0	0	0	0	0	-	-	-	-	0	0	0	0	1	0
Papua-Nova Guiné	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Ilhas Salomão	0	0	-	-	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0
Total	137	110	100	124	130	123	60	118	57	126	104	77	131	99	98	119	156
%	76	61	55	69	72	68	33	65	31	70	57	43	72	55	54	66	86
Qtd. de Países	181																

30. DISTRIBUIÇÃO DAS NOTAS ATRIBUÍDAS AOS PAÍSES

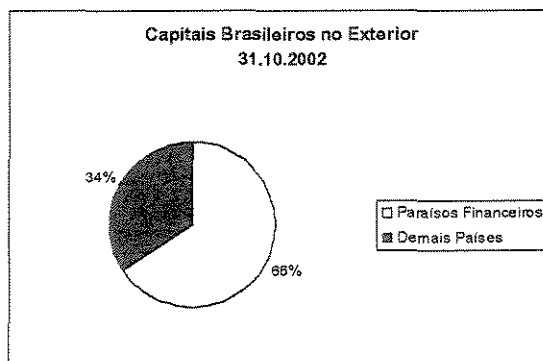
Faixas de notas	Decil	Quantidade de Países	Percentual de Países
9 ≤ nota ≤ 10	10º	30	16,6%
8 ≤ nota < 9	9º	41	22,7%
7 ≤ nota < 8	8º	26	14,4%
6 ≤ nota < 7	7º	10	5,5%
5 ≤ nota < 6	6º	11	6,1%
4 ≤ nota < 5	5º	14	7,7%
3 ≤ nota < 4	4º	2	1,1%
2 ≤ nota < 3	3º	13	7,2%
1 ≤ nota < 2	2º	23	12,7%
0 ≤ nota < 1	1º	11	6,1%
Total		181	100%

GRÁFICOS

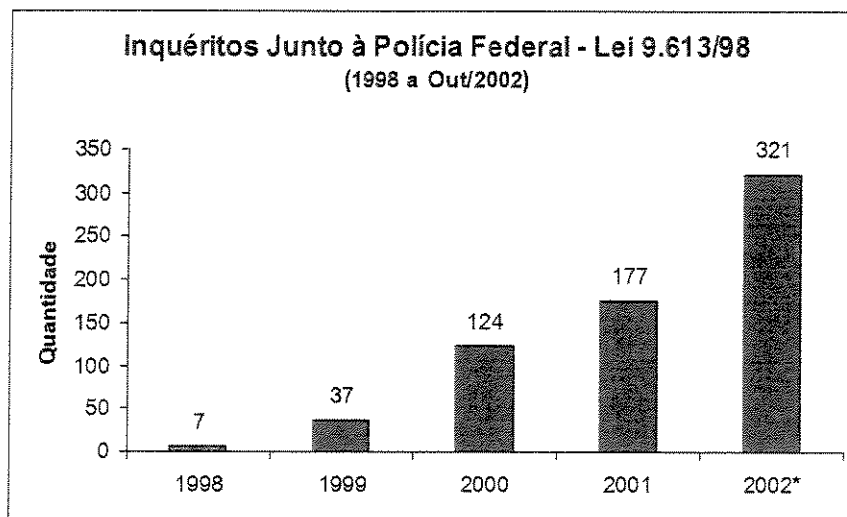
1. INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO NO BRASIL



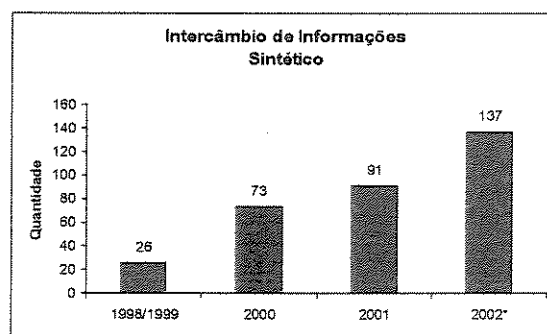
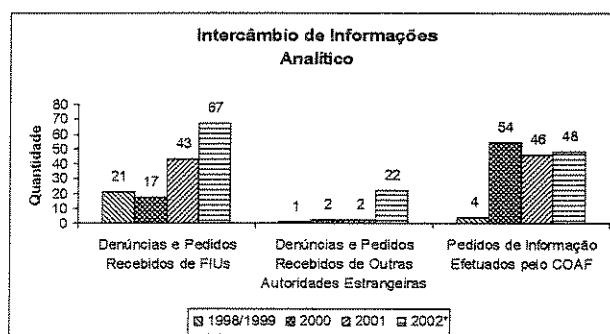
2. CAPITAIS BRASILEIROS NO EXTERIOR – ITENS SELECIONADOS



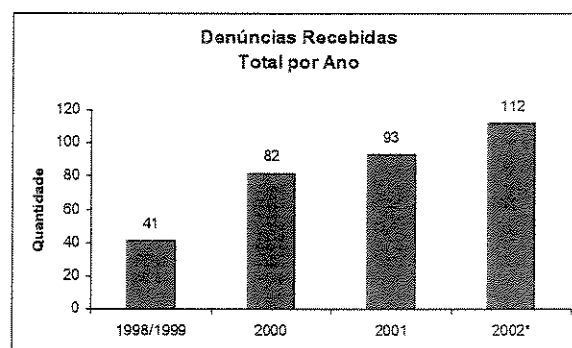
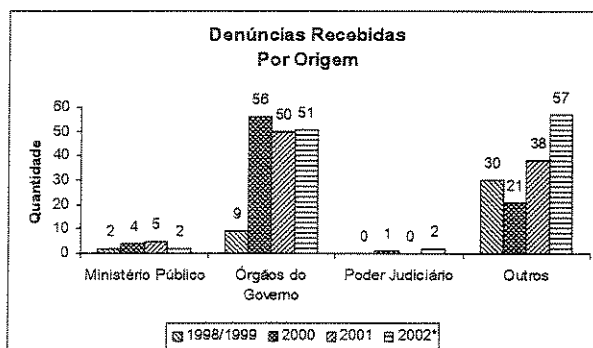
3. INQUÉRITOS POLICIAIS – POLÍCIA FEDERAL – LEI 9.613/98



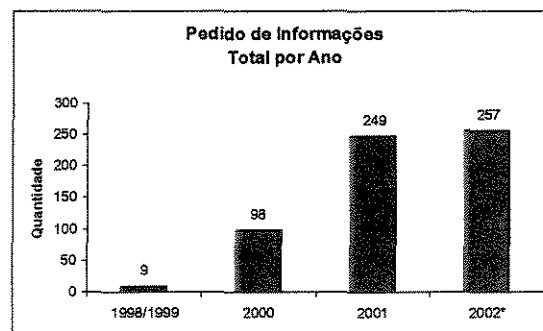
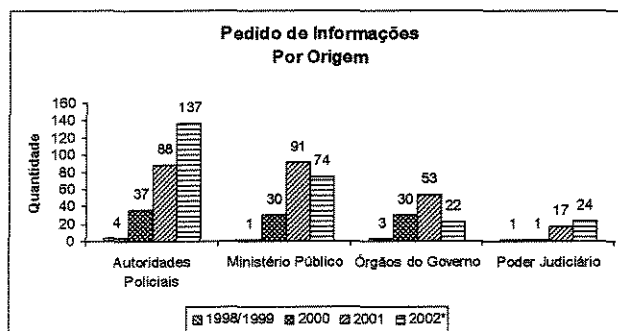
4. INTERCÂMBIO DE INFORMAÇÕES COM FIUS E AUTORIDADES ESTRANGEIRAS



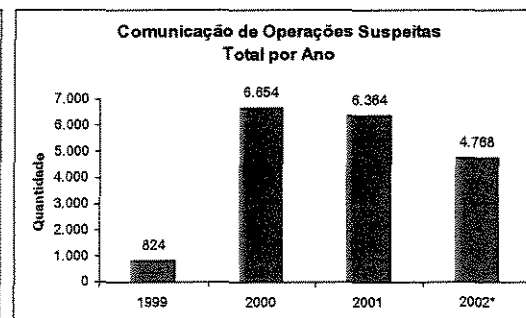
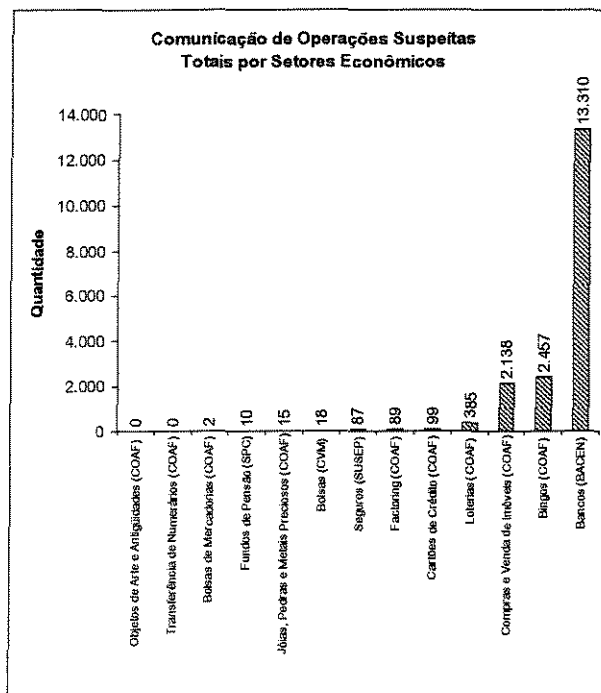
5. DENÚNCIAS RECEBIDAS PELO COAF



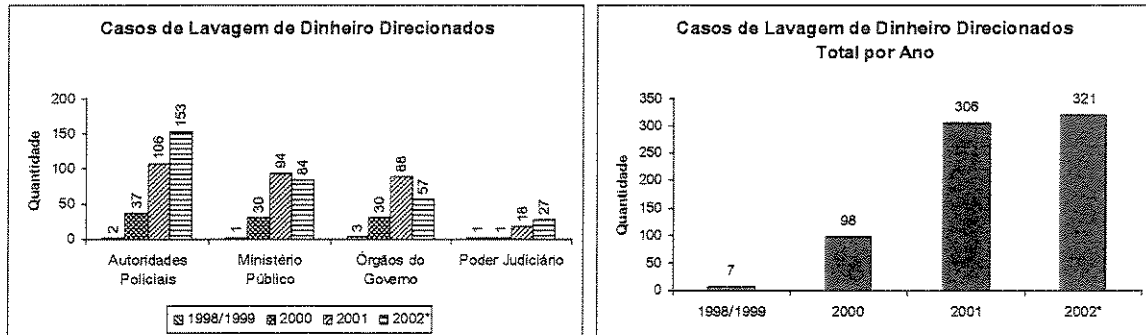
6. PEDIDOS DE INFORMAÇÃO AO COAF



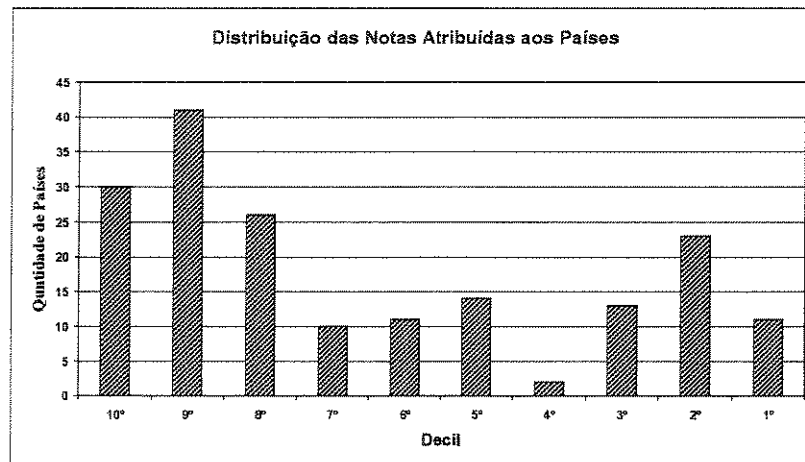
7. COMUNICAÇÕES DE TRANSAÇÕES SUSPEITAS



8. CASOS DE LAVAGEM DE DINHEIRO REDIRECIONADOS

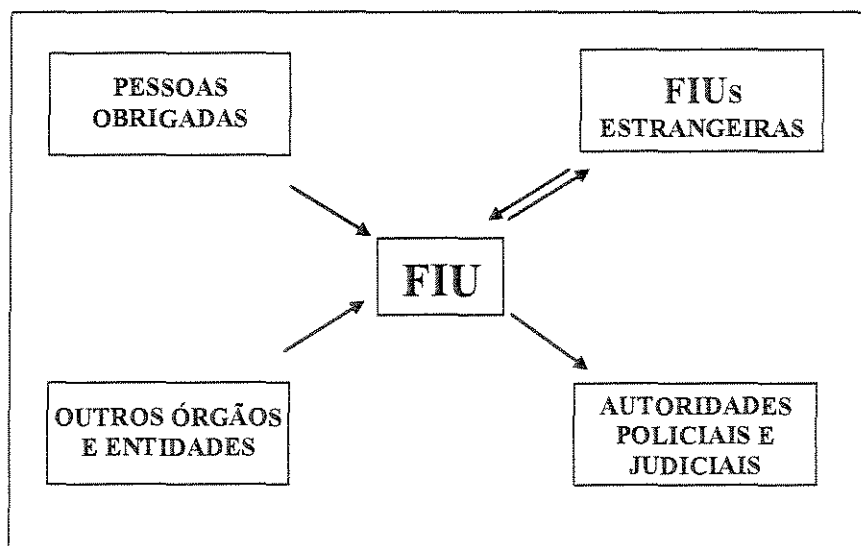


9. DISTRIBUIÇÃO DAS NOTAS ATRIBUÍDAS AOS PAÍSES



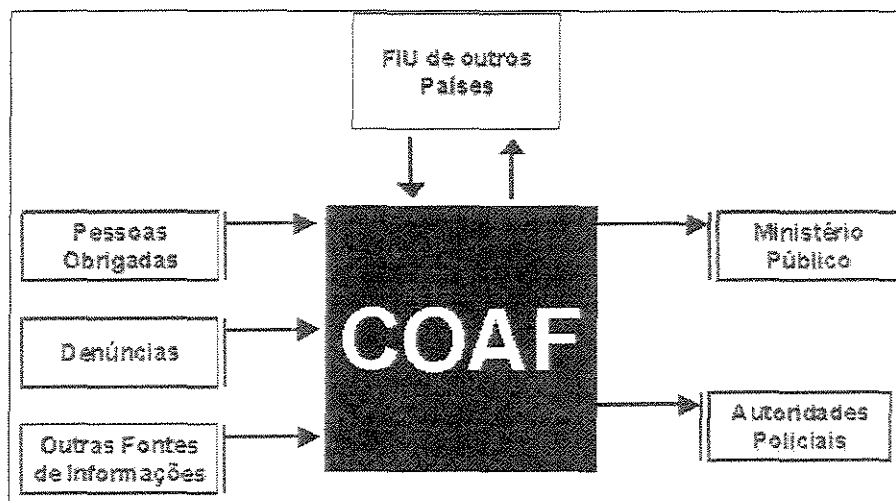
FIGURAS

1. FUNCIONAMENTO DE UMA FIU



Fonte: COAF (1999a).

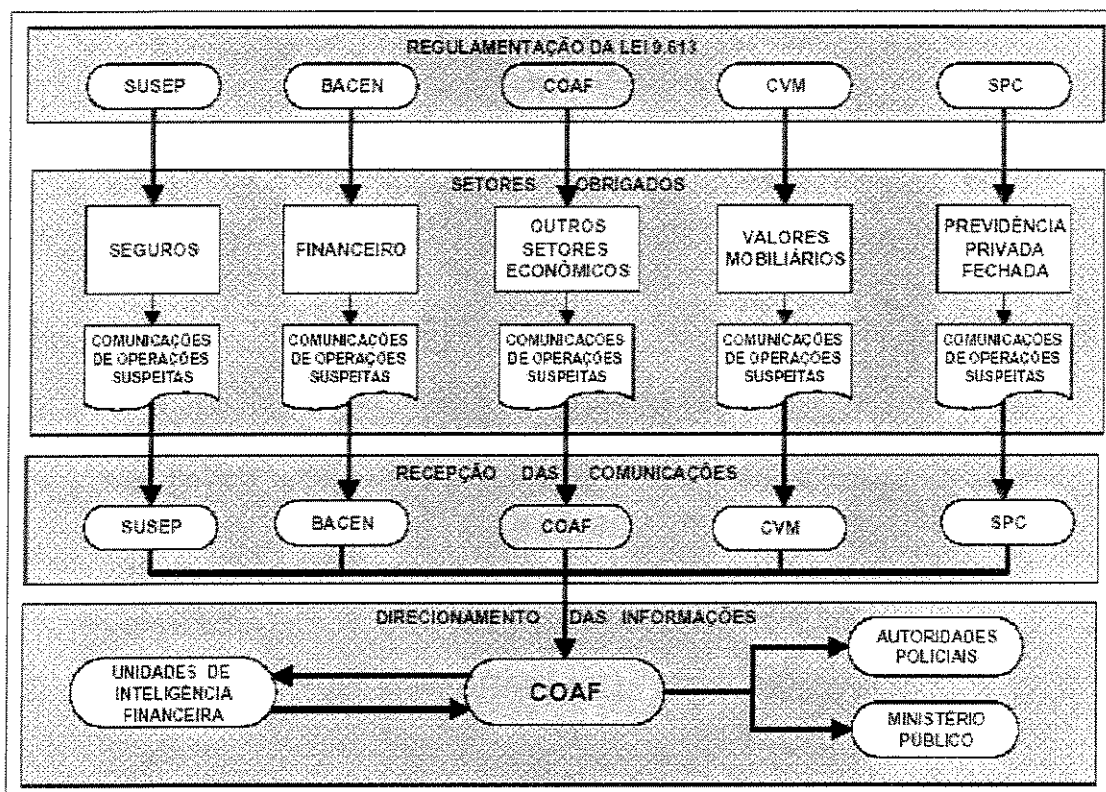
2. FUNCIONAMENTO DO COAF



Fonte: COAF²²³.

²²³ COAF. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/coaf/portugues/sobrecoaf/Egmont.htm>>. Acesso em: 29 dez. 2002.

3. FUNCIONAMENTO DO COAF – ANALÍTICO



Fonte: COAF (2002b).